

I. ESTUDIOS/ STUDIES

SOBRE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD Y SU NUEVA DIMENSIÓN COMO INSTRUMENTO DE PRESIÓN POLÍTICA: EL CASO DE MARRUECOS

ABOUT IRREGULAR IMMIGRATION AS A SECURITY THREAT AND ITS NEW DIMENSION AS AN INSTRUMENT OF POLITICAL PRESSURE: THE CASE OF MOROCCO

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ*

Resumen: Tradicionalmente el fenómeno de la inmigración irregular se ha observado por parte de los Estados como una manifestación del crimen internacional organizado, e incluso en algunos aspectos con ciertos rasgos de independencia, asumiendo el inmigrante el rol de una amenaza para el propio Estado. Sin embargo, y si bien no es un fenómeno novedoso, se ha constatado en los últimos tiempos un recurso a los flujos migratorios como mecanismo de presión política por parte de terceros Estados. Los casos de Bielorrusia y especialmente de Marruecos demuestran además una ausencia de una política exterior europea realmente común, afectando a los propios valores europeos, y que parece responder a cuestiones económicas, pero igualmente geoestratégicas y políticas.

Palabras clave: Inmigración irregular, seguridad, criminalidad organizada, instrumentación de la inmigración, Marruecos, control de fronteras exteriores.

Abstract: Traditionally, the phenomenon of irregular immigration has been seen by states as a manifestation of international organised crime, and even in some aspects with certain traits of independence, with the immigrant assuming the role of a threat to the state itself. However, although this is not a new phenomenon, in recent times a recourse to migratory flows as mechanism of political pressure by third states has been observed. The cases of Belarus and especially Morocco also demonstrate a lack of a common European foreign policy, affecting European values themselves, and which seems to respond to economic but also geostrategic and political issues.

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Cádiz. E-mail: miguelangel.acosta@uca.es Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea "Immigration and European Maritime Security in Western Mediterranean". Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad "Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar", PID2020-114923RB-100, Investigador Principal, M. A. Acosta. Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 27 de junio de 2023.

Keywords: Irregular Immigration, Security, Organised Crime, Weaponization of Migration, Morocco, External Borders Control.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL ALCANCE DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD. 3. LA INSTRUMENTALIZACION DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS POR PARTE DE TERCEROS ESTADOS. 3.1. La crisis con Bielorrusia y la reacción de la UE. 3.2. El caso de Marruecos y su complejidad. 3.2.1. *La reacción de la UE.* 3.2.2. *La reacción de España y las consecuencias.* 4. IDEAS FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

Los flujos de inmigración irregular, en particular por vía marítima, se han considerado siempre como una amenaza a la seguridad, poniendo en evidencia en los últimos tiempos los valores esenciales del proceso de integración europea frente a los movimientos Sur-Norte. Así lo hemos podido comprobar con las realidades en el Mediterráneo, desde la zona oriental (Turquía-Grecia), central (Túnez y Libia-Italia) y más actualmente occidental (Marruecos-España). En este último caso, hemos sido testigos de cómo Marruecos ha llegado a usar la inmigración hacia Ceuta, Melilla y las islas Canarias, como mecanismo de presión contra España y la UE a efectos de evitar posiciones antagónicas a su política respecto al Sáhara occidental.

Así pues, conviene determinar, en primer lugar, y a partir de las Estrategias de Seguridad a nivel internacional, europeo y español, si la inmigración irregular representa como tal una amenaza de forma autónoma e independiente; o si, por el contrario, carece de esta autonomía y está íntimamente vinculada al crimen internacional organizado, considerado este último como un actor no estatal¹. En segundo lugar, la reciente práctica, especialmente en los casos de Bielorrusia y Marruecos, demuestra la existencia de una realidad no prevista en las Estrategias, cual es el uso instrumentalizado de los flujos migratorios como mecanismos de presión política y llevado a cabo, en esta ocasión, por sujetos estatales. La respuesta que ha dado en cada caso la Unión Europea dista mucho de ser homogénea, vislumbrándose concretamente claros signos de una doble vara de medir motivada por elementos políticos, económicos, pero igualmente geoestratégicos. Finalmente, unas ideas finales plasmarán la necesidad de una actualización de las Estrategias de Seguridad respecto a la inmigración, así como parámetros de actuación coherentes y respetuosos con los valores europeos para fortalecer y dar credibilidad a una política común en la acción exterior europea frente al uso de los flujos migratorios como instrumentos de presión.

¹ El término “actores no estatales” es un concepto que engloba a todos los actores de las relaciones internacionales que no son propiamente Estados. Comprende tanto individuos como entidades. Así, se incluirían organizaciones internacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacionales, grupos terroristas y organizaciones de crimen organizado. Ver, WAGNER, Markus, “Non-State Actors”, en PETERS, Anne (dir.), *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford Public International Law), 2023, recurso on line (www.opil.oup.com).

2. EL ALCANCE DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

En los últimos años, especialmente en la zona del Mediterráneo, los flujos migratorios Sur-Norte han provocado importantes desajustes en las democracias europeas e incluso han afectado a los valores esenciales del proceso de integración regional. De este modo, la creación de infraestructuras fronterizas, o la adopción de normas especiales para, incluso, criminalizar al inmigrante irregular, han llegado a tener un difícil encaje en el respeto de los principios democráticos básicos de nuestra sociedad.

Conviene entonces hacer una aproximación sobre el fenómeno de la inmigración irregular en las Estrategias de Seguridad, a fin de determinar si la misma representa un riesgo de forma autónoma o independiente, o bien tiene anclaje en alguna otra forma de amenaza, concretamente el crimen transnacional organizado / criminalidad organizada.

En primer lugar, en el contexto internacional, tras el fin de la Guerra Fría, el concepto de Seguridad, en su tradición histórica, se aleja definitivamente de la amenaza de un ataque armado de un Estado contra otro², regresándose al multilateralismo y el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Ello queda plasmado claramente en el Informe que, en 2004, emitió el Panel de Expertos de esta organización, a petición del Secretario General, sobre las amenazas, los desafíos y el cambio³. En este informe, además, se destaca el surgimiento de una serie de nuevas amenazas y riesgos para la seguridad, que poseen una naturaleza económica y social. Entre ellas se incluyen la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación medioambiental, los conflictos interestatales, los conflictos internos y guerras civiles, el genocidio y otras graves atrocidades, las armas biológicas, químicas, radiológicas y nucleares, el terrorismo y, finalmente, el crimen transnacional organizado.

Estas nuevas amenazas y riesgos poseen, por tanto, diferentes y heterogéneos orígenes, si bien están vinculados los unos con los otros, de tal forma que puedan surgir varios a la vez o ser unos consecuencia o manifestación de otros, y con efectos tanto en el ámbito interno del Estado como en el ámbito transfronterizo, regional o incluso mundial⁴. Esta heterogeneidad

² Ello no obsta para encontrarnos actualmente en la aplicación dramática del concepto tradicional de seguridad, con la agresión armada de la Federación de Rusia contra la República de Ucrania, si bien es una excepción a la regla. La inmensa mayoría de conflictos actuales son considerados conflictos internos, pero con una dimensión internacional. Sobre el conflicto en Ucrania, véase, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., "La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo", *IEEE, Documento de Opinión*, 15/2023, de 13 de febrero de 2023.

³ UN Doc. A/59/565, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2 de diciembre de 2004. En la misma línea, UN Doc. A/59/2005, Un Concepto más amplio de seguridad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos, de 21 de marzo de 2005.

⁴ Véase, por ejemplo, la pandemia mundial provocada por el COVID-19 y sus efectos económicos y sociales en buena parte de los Estados.

provoca que debamos destacar el carácter multidimensional que ostenta el concepto actual de Seguridad, de tal forma que podamos hablar de hasta cinco dimensiones de la misma: social, política, defensa, económica y medioambiental⁵.

Por otra parte, si bien tradicionalmente se ha distinguido entre Seguridad interior y Seguridad exterior, la complejidad en las actuales relaciones internacionales, entre otros motivos, ha conllevado que los riesgos y amenazas a los valores comunes no se encuentren únicamente en el ámbito exterior, sino igualmente en el ámbito interior, en el propio territorio nacional y que afectan a la colectividad, disponiendo, entonces, de un carácter internacionalizado. Esta doble composición de la Seguridad —interior y exterior— implica un necesario acercamiento de los instrumentos existentes en poder del Estado, tanto en su dimensión externa como interna, y que requieren de una coordinación y acción integrada. Esta nueva realidad se verá plasmada, como veremos a continuación, en las propias Estrategias de Seguridad europea y española⁶.

Centrándonos en la inmigración irregular, ya el Informe de Naciones Unidas de 2004, citado anteriormente, lo ubica en el contexto de la delincuencia organizada transnacional⁷. Esta última es una clara amenaza a la paz y la seguridad internacionales desde el momento en el que atenta contra la seguridad del ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley. Además, el crimen organizado se nutre del tráfico ilícito,

⁵ Aparte de estas dimensiones de la seguridad, Barbé cita tres tipos de Seguridad en el contexto internacional actual. De este modo, nos habla, en primer lugar, de una *Seguridad Colectiva*, que tendría su paradigma en las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con base en el Capítulo VII de la Carta. En segundo lugar, se habla de una *Seguridad Compartida*, traducida en un esfuerzo de aproximación diplomática entre Oriente y Occidente, creando un ambiente de distensión. Finalmente, y en tercer lugar, se habla de una *Seguridad Global*, donde se complementan y profundizan los instrumentos tanto de Seguridad Colectiva como de Seguridad Compartida en el terreno de la economía, de la ecología y de los derechos humanos. En esta dimensión global, se pone de manifiesto el concepto de Seguridad multidimensional en el que todos los ámbitos estarán interconectados entre sí. De este modo, se incluyen componentes militares, políticos, económicos y humanitarios. BARBÉ, Esther, *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995, pp. 34-38; BARBÉ, Esther; PERNI, Orietta, “Más allá de la seguridad nacional”, en DE CUETO, Carlos, JORDÁN, Javier (Coords.), *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Política y Sociedad, Granada, 2001, pp. 19-27.

⁶ Se pueden ver estudios ya clásicos en, BUZAN, Barry, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, 1991, vol. 67, núm. 3, pp. 431-451; SHAW, Martin, “There is no such Thing as Society: Beyond Individualism and Statism in International Security Studies”, *Review of International Studies*, 1993, vol. 19, pp. 159-175; WALT, Stephen M., “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, 1991, vol. 35, núm. 2, pp. 211-239. En los últimos tiempos, podemos citar; BOSILCA, Ruxandra-Laura; FERREIRA, Susana; RYAN, Barry. J. (Ed.), *Routledge Handbook of maritime security*, Routledge, New York, 2022; COLLINS, Allan (Ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2022; ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos, *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*, UNED, Madrid, 2019; MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen; ABAD CASTELOS, Montserrat; CASADO RAIGÓN, Rafael (Dir.); MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique (Coord.), *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

⁷ Párrs. 165-177 del Informe. En los mismos, se hace referencia, por ejemplo, al Convenio de Palermo sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y concretamente a sus tres Protocolos, entre los que destaca el Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire.

como drogas y personas⁸, y provoca la corrupción en el Estado, llegando a desestabilizar su estructura social, política y económica. Además, agencias ejecutivas de la Unión Europea, como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y Europol, llegan a considerar que más del 90% de la inmigración irregular procede de los tráfico ilícitos originados por el crimen organizado⁹.

Más concretamente, en el ámbito marítimo, la Asamblea General de las Naciones Unidas considera el grave riesgo para la seguridad que representa el crimen organizado, como inductor de los flujos migratorios irregulares y la necesidad de una cooperación multilateral, particularmente en la zona del Mediterráneo¹⁰.

En el contexto europeo, la UE parece seguir la misma línea marcada en el ámbito internacional en cuanto al tratamiento de la inmigración irregular. Así, esta inmigración se destaca como una amenaza, pero vinculada al crimen organizado; y no solamente constituye una amenaza a la seguridad europea en general, sino más concretamente a la seguridad marítima. Así, en la “Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE”, de junio de 2016¹¹, se incide en la respuesta integrada a través de la interacción de todos los instrumentos disponibles, tanto de seguridad interior como exterior para hacer frente a las amenazas, entre las que se destacan el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberdelincuencia, la volatilidad económica, el cambio climático o la inseguridad energética.

No obstante, debemos hacer una mención especial a las amenazas derivadas de la delincuencia organizada, principal artífice de los tráfico ilícitos, y la gestión de las fronteras exteriores como mecanismo para luchar contra los flujos migratorios irregulares.

⁸ Así, el párr. 1 de la Resolución del Consejo de Seguridad 2331 (2016) de 20 de diciembre S/RES/2331(2016), indica lo siguiente: “Condena en los términos más enérgicos todos los casos de trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados, y destaca que la trata de personas menoscaba el estado de derecho y contribuye a otras formas de delincuencia organizada transnacional, que pueden exacerbar los conflictos, fomentar la inseguridad y la inestabilidad y socavar el desarrollo”. Si bien hay que distinguir la trata de personas del tráfico de inmigrantes, en los conflictos armados y en los desplazamientos masivos que se producen, hacen que ambas figuras se confundan en la práctica. Puede verse, Doc. COM (2021) 170 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada (2021-2025), de 14 de abril de 2021; Doc. COM (2021) 171 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (2021-2025), de 14 de abril de 2021.

⁹ Véase, EUROPOL, *EU SOCTA 2021: Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2021; FRONTEx, *Frontex Release Risk Analysis for 2021*.

¹⁰ Véase, Resoluciones de la Asamblea General A/RES/77/5, Los Océanos y el derecho del mar, de 2 de noviembre de 2022; y A/RES/77/93, Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo, de 7 de diciembre de 2022.

¹¹ Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28 de junio de 2016.

En nuestra opinión, es destacable esta referencia a la *gestión de fronteras exteriores*, la cual debemos además ponerla en conexión con la Estrategia de Seguridad Interior¹², en dos vertientes claras. Por un lado, en cuanto a la necesidad de adoptar un nuevo Plan de lucha contra el tráfico de migrantes¹³; por otro lado, respecto a garantizar la seguridad de las fronteras exteriores, incluidas las fronteras marítimas, y hacer frente al crimen transfronterizo, especialmente a través de la acción y fortalecimiento de Frontex¹⁴. Esto último nos lleva a una primera conclusión, cual es la securitización del control de fronteras exteriores, al dar preferencia a un incremento en los mecanismos de control fronterizo representado por Frontex y, además, la progresiva criminalización del inmigrante irregular, sujeto a un procedimiento interno de expulsión o retorno y sin tener en consideración cuestiones de protección internacional y/o no devolución. Observamos, por tanto, que es evidente la vinculación de la inmigración irregular con el tráfico ilícito promovido por el crimen organizado. Así se ha reflejado, además, en las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada durante el periodo 2022-2025, en donde se incluye expresamente el “tráfico ilícito de migrantes”¹⁵.

Por su parte, la “Estrategia de Seguridad Marítima de la UE” (en adelante, ESMUE) y su Plan de Acción, han sido recientemente renovados en marzo de 2023¹⁶. Para definir el concepto de “seguridad marítima”, debemos acudir, no obstante, a la anterior versión de 2014, donde se indica que se entiende como “una situación en la cual, aplicando el Derecho internacional y nacional, está garantizada la libertad de navegación y protegidos los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos”¹⁷. Para ello

¹² Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión, sobre una Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24 de julio de 2020 (2020-2025).

¹³ Adoptado por Doc. COM (2021) 591 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025), de 29 de septiembre de 2021.

¹⁴ Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14 de noviembre de 2019 (Reglamento Frontex). Véase, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, IEEEE, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019.

¹⁵ Doc. 8665/21, Conclusiones del Consejo sobre la determinación de prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada durante el ciclo 2022-2025 de la EMPACT, de 12 de mayo 2021.

¹⁶ Doc. JOIN (2023) 8 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, relativa a la actualización de la Estrategia Marítima de la UE y su Plan de Acción: “Un Estrategia Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, de 10 de marzo de 2023. Ver, ROMERO JUNQUERA, Abel, “Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de «avante poca»”, IEEEE, *Documento de Análisis*, 26/2023, de 12 de abril de 2023.

¹⁷ Doc. Consejo 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de 24 de junio de 2014, p. 3. Véase, igualmente, Doc. Consejo 17002/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE): Plan de acción, de 16 de diciembre de 2014; Conclusiones del Consejo sobre la seguridad marítima mundial, de 19 de junio de 2017 (Doc. Consejo 10238/17); Conclusiones del Consejo sobre la revisión del Plan de Acción relativo a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE), de 26 de junio de 2018 (Doc. Consejo 10494/18).

se presenta un enfoque intersectorial, con plena participación de todos los medios a disposición, y con objeto de contribuir a la seguridad en el mar y la seguridad de las fronteras marítimas exteriores de la UE, evitando, de este modo, las actividades ilegales transfronterizas derivadas del crimen organizado.

En esta línea, la nueva ESMUE de marzo de 2023 considera como amenaza a la seguridad marítima la delincuencia organizada transfronteriza, que abarcaría la piratería, el robo a mano armada y los tráficoos ilegales de todo tipo incluido el tráfico de seres humanos y de inmigrantes, entre otros. Y es que la llegada de flujos migratorios masivos a las costas de un Estado puede llegar a superar sus infraestructuras estatales de contención y bloquear los sistemas de gestión fronterizos, como ha sucedido recientemente en España con la llegada masiva a las islas Canarias y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Por otra parte, dentro de la denominada *gestión de fronteras exteriores marítimas*, nos encontraríamos las labores de “Vigilancia Marítima” o “Vigilancia de Fronteras Marítimas”, identificadas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹⁸, y que incluirían, entre otros, evitar el cruce no autorizado de las fronteras, a través de la lucha contra el crimen organizado como una amenaza prioritaria a la seguridad. Más concretamente, la detención y apresamiento de embarcaciones que puedan poner en peligro la seguridad, por cuanto que pudieran dedicarse a los tráficoos ilícitos, así como labores de búsqueda, salvamento y desembarco en un “lugar seguro”¹⁹.

En todos los casos se deberán respetar las normas de Derecho Internacional del Mar aplicables en el contexto del auxilio marítimo, en particular el principio de no devolución, así como el resto de los derechos fundamentales.

En marzo de 2022 la UE adoptó la *Brújula Estratégica*²⁰, que representa la Estrategia de la UE en los ámbitos de seguridad y defensa, complemen-

¹⁸ Sobre el contenido de “vigilancia de fronteras marítimas”, véase, Considerando (1) del Reglamento 2014/656/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DO*, L 189, de 27 de junio de 2014; y art. 13.1 del Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *DO*, L 77, de 23 de abril de 2016.

¹⁹ Podemos entender como “lugar seguro”: un lugar en el que se considera que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está amenazada, y pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución. Art. 2.12) del Reglamento 2014/656/UE *cit. supra* nota 18. Puede verse, SOLER GARCÍA, Carolina, “¿La noción de «país seguro» es segura? Un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, núm. 66, pp. 559-600.

²⁰ Doc. Consejo 7371/22, Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa — Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, de 21 de marzo de 2022. Si bien podría pensarse que este documento se ha adop-

tando la Estrategia Global de 2016. Esta *Brújula Estratégica* incluye entre las amenazas a la seguridad la *instrumentalización* de la migración irregular por parte de terceros Estados, si bien mantiene el vínculo de los tráfico ilícitos de migrantes con el crimen organizado, especialmente en el ámbito marítimo. De este modo, incluye las dos manifestaciones de los tráfico de flujos migratorios promovidos sea por actores no estatales —crimen organizado— y por actores estatales a través de la instrumentalización (*Weaponization*) de la migración. Por otra parte, y al igual que la nueva Estrategia de Seguridad Marítima de 2023, la *Brújula Estratégica* ahonda en la necesidad de coordinar todos los instrumentos disponibles, civiles y militares, tanto de seguridad interior (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), como de seguridad exterior (Política Común de Seguridad y Defensa) para hacer frente a todas las amenazas. Y como ejemplo de ello cita la operación naval de la UE en las costas de Libia *Sophia/Irini*²¹.

Por último, en el contexto español, la Estrategia española de Seguridad Marítima de 2013, al considerar como amenaza grave a la inmigración irregular y el tráfico de migrantes, lo vincula claramente con el crimen organizado transnacional²². Así viene reconocido, además, por la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España de diciembre de 2021, que lo considera tanto una amenaza como un “Desafío” para la seguridad²³.

Centrándonos inicialmente en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, en su Capítulo 2²⁴ se procede a listar los riesgos y amenazas, distinguiéndose entre aquellos derivados de actos intencionados y delictivos —“Maritime Security”—, y aquellos con un origen natural o derivados de la navegabilidad —“Safety Security”. En el primer grupo, y calificándolos como “actos ilícitos contra la seguridad marítima”, se destacan dos: los tráfico ilícitos y la inmigración irregular por vía marítima y tráfico de migrantes.

Estos actos poseen un carácter transnacional, vinculados a la criminalidad internacional transfronteriza, lo cual conlleva la necesidad de la cooperación tanto nacional, entre cuerpos y fuerzas de seguridad de distinta naturaleza y de difícil coordinación, como internacional, especialmente con países

tado como respuesta a la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania, ya a finales de 2021 había un borrador que prácticamente era idéntico a la versión adoptada en marzo de 2022.

²¹ Véase, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: el enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018, núm. 12, pp. 15-48.

²² Véase, GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Marítima nacional*, 2013, p. 25. Véase, igualmente, Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, *B.O.E.*, núm. 46, de 22 de febrero de 2019.

²³ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, p. 65 y pp. 92-93. Véase, DACOVA CERVIÑO, Francisco José, “Una nueva ESN para una nueva realidad”, *IEEE, Documento de Análisis*, 8/2022, de 4 de febrero de 2022.

²⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional...cit. supra* nota 22, pp. 21 y ss.

de la orilla sur del Mediterráneo²⁵. En este último punto cabe destacar las dificultades que a veces se plantean en materia de cooperación internacional en el contexto Sur-Norte, derivado en esencia por la diferente visión de la seguridad, así como de las propias estrategias de ejecución, y que implicarían la necesidad de un acercamiento, político en mayor medida, e incluso operativo por medio de ejercicios e intercambio de recursos humanos e información.

Respecto a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en diciembre de 2021, se destacan dos cuestiones del máximo interés. Por un lado, se incide en la necesidad de una mejor colaboración con los países del Magreb a fin de luchar contra las amenazas, como el terrorismo y el crimen organizado, reafirmando de este modo la acción multilateral y regional como única estrategia de actuación; por ello, resulta esencial reforzar y aumentar los convenios de colaboración en el ámbito bilateral y en el marco de la Unión Europea, en especial en el Magreb, Sahel y África occidental²⁶. Por otro lado, se destaca la importancia de la vigilancia y control de fronteras exteriores, si bien se reduce la multidimensionalidad de la gestión integrada de fronteras exteriores (art. 3 del Reglamento Frontex) al reforzamiento y securitarización de dichas fronteras y a través de Frontex.

En cuanto a los flujos migratorios irregulares, la Estrategia de Seguridad Nacional los vincula exclusivamente con actores no estatales, estos son las organizaciones criminales dedicadas al tráfico y la trata de personas, que proliferan en torno a los movimientos migratorios y cuyas actividades conllevan además graves vulneraciones de los derechos humanos. Por ello, se propone la elaboración de escenarios de riesgo y planes de preparación y respuesta; incluso planes específicos para zonas geográficas más crónicas como es la zona del Estrecho de Gibraltar y las ciudades, islas y peñones españoles en el norte de África, en consonancia con lo establecido en la normativa Frontex. De este modo, se debería adoptar un plan operativo nacional sobre fronteras exteriores²⁷, remarcando la categoría de nivel elevado / crítico en el caso de Ceuta y Melilla, así como un plan nacional de contingencia y de desarrollo de capacidades²⁸. Y todo ello en consonancia con una Estrategia española sobre

²⁵ Véase, GARCÍA LLAVE, Ruth, *Tráfico de drogas por mar y justicia universal*, Ed. Iustel, Madrid, 2019.

²⁶ Véase, Doc. JOIN (2020) 4 final, Comunicación Conjunta de la Comisión y del Alto Representante al Parlamento y al Consejo, Hacia una Estrategia Global con África, de 9 de marzo de 2020.

²⁷ En el Plan operativo para las operaciones conjuntas de Frontex (art. 38 Reglamento Frontex), se debe incluir, entre otros, una descripción de la situación junto con el procedimiento y los objetivos del despliegue, duración y zona geográfica afectada, las funciones a realizar incluidas aquellas ejecutivas, mando y control, equipamiento técnico, sistema de información y evaluación e instrucciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

²⁸ Los planes de contingencia describirán todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de las capacidades, incluida la logística y el apoyo a todos los niveles. Por su parte, los planes nacionales de desarrollo de capacidades deberán referirse a la evolución de cada uno de los componentes de la gestión europea integrada de fronteras, en particular de la política de contratación y formación, adquisición y mantenimiento del equipamiento, así como los requisitos y recursos de financiación (art. 9 Reglamento Frontex).

gestión integrada de fronteras²⁹. Por otra parte, a través de Eurosur, España debería identificar Ceuta y Melilla como una zona de impacto alto a efectos de flujos migratorios y permitir, llegado el caso, el despliegue de una operación Frontex en la zona³⁰. Esto último, reforzaría la europeidad de las dos ciudades autónomas, además de dejar patente la respuesta no solo integrada sino igualmente multilateral que requieren estos riesgos para las fronteras exteriores europeas³¹.

No obstante, sorprende la falta de coherencia de la panorámica de la Estrategia Nacional con lo previsto en el Informe de Seguridad Nacional de 2021³². En efecto, en este último documento, se cita la ordenación de los flujos migratorios como un ámbito de la seguridad nacional y separada de la lucha contra el crimen organizado; incluso llega a considerar la lucha contra la inmigración irregular como uno de los ejes de la futura política migratoria de la UE. Además, ahonda en estos aspectos en la necesidad de cooperación con los terceros Estados de origen y tránsito de la inmigración y una mayor coordinación de las Administraciones públicas afectadas a todos los niveles. Si bien, se podría presumir a partir del Informe de Seguridad Nacional que se produce una criminalización del inmigrante irregular, actuando el mismo *motu proprio* y más allá de cualquier gestión promovida por el crimen organizado, la realidad es bien distinta si atendemos a los datos reales sobre el crimen organizado y su gestión de estos flujos migratorios, como ya hemos indicado³³.

3. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS POR PARTE DE TERCEROS ESTADOS

Partimos entonces de una realidad objetiva y contrastada, cual es que la inmigración irregular es gestionada por actores no estatales y representados

²⁹ Véase, Doc. COM (2022), 303 final, Documento político Desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1896, de 24 de mayo de 2022.

³⁰ Véase, Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión de 9 de abril de 2021 relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), DO, L 124, de 12 de abril de 2021.

³¹ Véase, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea”, Revista *Peace & Security*, 2022, núm. 10.

³² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe Anual de Seguridad Nacional 2021*, Madrid, 2021, pp. 189-207.

³³ Prueba de ello es que cuando la UE, a través del EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*), ha identificado las prioridades para la lucha contra la delincuencia grave y organizada, al incluir al “tráfico ilícito de migrantes”, se refiere a “combatir las redes delictivas relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes, en especial aquellos que prestan servicios de intermediación a los migrantes irregulares a lo largo de las principales rutas migratorias que cruzan las fronteras exteriores de la UE y los que participan en la facilitación de los movimientos secundarios y la legalización del estatuto de residente dentro de la UE, centrándose especialmente en aquellos cuyos métodos ponen en peligro la vida de las personas”. Véase, Doc. Consejo 8665/21, Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada durante el ciclo 2022-2025 de la EMPACT, de 12 de mayo de 2021, p. 7, *cit. supra* nota 15.

por las organizaciones de crimen organizado transnacional. Así aparece expresado a nivel internacional, europeo y nacional.

Sin embargo, si bien no es un fenómeno novedoso, en los últimos tiempos hemos observado que los flujos migratorios irregulares han vuelto a ser utilizados por actores estatales y con una finalidad muy concreta. Esto es, ejercer presión política contra un país o un grupo de países y con un objetivo previamente determinado. Nos referimos esencialmente a la crisis migratoria entre Marruecos y España, en las islas Canarias a finales de 2020, y en mayo de 2021 en Ceuta, así como a la producida en las fronteras entre Bielorrusia, por una parte, y Polonia, Letonia y Lituania, por otra, en la segunda mitad de 2021.

Debemos dejar claro que la instrumentalización de la inmigración por actores estatales es un recurso ampliamente usado durante el siglo XX. De este modo, entre 1953 y 2017 se han contabilizado hasta 80 casos³⁴. Entre ellos, y únicamente en suelo europeo, cabe citar situaciones en la frontera entre las dos Alemanias en los años ochenta del pasado siglo, la guerra de Yugoslavia, la crisis en Albania de 1997, o la más reciente crisis de refugiados sirios en la frontera entre Turquía y Grecia, que acabó, entre otros con la adopción de una nefasta Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 que venía a validar, en nuestra opinión, las devoluciones en caliente que ya se estaban produciendo en Ceuta y Melilla³⁵. Y este tipo de acto inamistoso por parte de actores estatales, haciendo uso de los flujos migratorios, se ha incluido dentro de la definición de “amenaza híbrida”.

Podríamos definir “amenaza híbrida”³⁶ como el conjunto de acciones coordinadas por grupos criminales e incluso por Gobiernos nacionales, que

³⁴ Véase, GREENHILL, Kelly, M., “Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion”, *Strategic Insights*, 2010, vol. 9, núm. 1; ID., *Weapons of Mass Migration*, Ithaca, NY, Cornell Univ. Press, 2010; STEGER, Nathan D., *The weaponization of migration: examining migration as a 21st century tool of political warfare*, Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, California, December 2017. Steger llega a identificar incluso una tipología de esta instrumentalización. Así, considera las siguientes categorías: coercitiva (la más clásica, a través del uso de los flujos migratorios para modificar el comportamiento del Estado objeto de la presión); desposesiva (uso de los flujos migratorios para apropiarse de territorio o recursos, como el caso de Israel con los Territorios Palestinos); exportiva (envío de flujos migratorios para desestabilizar al Estado); económica (con una finalidad económica); quinta columna (estrategia a largo plazo haciendo uso de los flujos para socavar a un gobierno); militarizada (que incluiría además el desplazamiento de fuerzas militares); y política (envío de flujos para incrementar una determinada legitimidad política o justificar futuras acciones, como podría ser el caso de Marruecos con el envío de nacionales a la región del Sáhara).

³⁵ Y ello por cuanto que, a través de la Declaración, se legaliza la devolución —previo pago de una gran cantidad de dinero— de inmigrantes a las autoridades del Estado por donde han entrado —Turquía— y sin un aparente respeto de la legislación nacional, europea e internacional en materia migratoria. Salvando la cuestión económica, se dan los mismos elementos fácticos de las devoluciones en caliente en el caso de Ceuta y Melilla.

³⁶ Véase, COLOM PIELLA, Guillem, “La amenaza híbrida. Mitos, leyendas y realidades”, *IEEE, Documento de Opinión*, 24/2019, de 22 de marzo de 2019; DENG, Anton; SCHURIAN, Michael (Eds.), *Networked Insecurity — Hybrid Threats in the 21st Century*, National Defence Academy; Vienna, 2016; GIANNPOULOS Georgios; SMITH Hanna; THEOCHARIDOU, Marianthi, *The Landscape of Hybrid*

buscan atacar deliberadamente otros Estados a través de una amplia gama de medios y en distintos sectores (políticos, económicos, militares, sociales, informáticos, infraestructuras y legales)³⁷. El ejemplo más claro y reciente de “amenaza híbrida” o “ataque híbrido”, sería los ciberataques rusos en el caso de las elecciones en Estados Unidos, y parece ser, igualmente, en el *procés* y las elecciones catalanas³⁸. El objetivo perseguido sería obligar al Estado destinatario de estas acciones unilaterales a actuar en contra de su voluntad o bien provocar un escenario no previsto ni deseado.

Acudiendo a la práctica más reciente, nos encontramos con dos situaciones ubicadas en los extremos de las fronteras exteriores europeas, las cuales merecen un estudio detallado a fin de verificar la diferente reacción de la UE en política exterior y en función de cuestiones políticas y geoestratégicas, principalmente.

3.1. La crisis con Bielorrusia y la reacción de la UE

En el borde oriental europeo, podemos referir la crisis en la frontera entre Bielorrusia con Polonia, Letonia y Lituania. Durante los últimos tiempos, el régimen del dictador bielorruso A. Lukashenko ha usado los flujos de inmigración irregular³⁹, dirigiéndolos hacia la frontera oriental europea, como mecanismo de presión ante las sanciones impuestas por parte de la

Threats: A conceptual model, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021; GUTIÉRREZ DE LEÓN, Bofifacio, “Amenazas híbridas y zona gris. OTAN, Unión Europea y España ante esta nueva forma de enfrentamiento”, *Global Strategy Report*, núm. 32/2021; LONARDO, Luigi, “EU Law Against Hybrid Threats: A First Assessment”, *European Papers*, 2012, vol. 6, núm. 2, p. 1075 ss.

³⁷ Para la Comisión Europea “Si bien es cierto que las definiciones de las amenazas híbridas varían y deben seguir siendo flexibles para tener en cuenta su carácter evolutivo, el objeto de este concepto es subrayar la mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos), que pueden ser utilizados de forma coordinada por agentes estatales o no estatales para lograr objetivos específicos, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente. Suelen aprovecharse las vulnerabilidades del objetivo y generarse ambigüedad para obstaculizar los procesos decisivos. Las campañas de desinformación masiva, que recurren a los medios sociales para controlar el discurso político o para radicalizar, contratar y manipular a individuos que actúan por delegación, pueden constituir vectores de estas amenazas híbridas”, Véase, Doc. COM (2016)18 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea, de 6 de abril de 2016, p. 2. Igualmente, Doc. COM (2018) 16 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Aumentar la resiliencia y desarrollar las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas, de 13 de junio de 2018.

Por su parte, la Alianza Atlántica la define como “...a broad, complex, and adaptive combination of conventional and non-conventional means, and overt and covert military, paramilitary, and civilian measures, are employed in a highly integrated design by state and non-state actors to achieve their objectives”. *Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, párr. 72.

³⁸ Véase, CERVELL HORTAL, María José, “Ciberinjerencias en procesos electorales y principio de no intervención (unas perspectivas internacionales y europeas)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2023, n° 45.

³⁹ Estos flujos eran procedentes fundamentalmente de Afganistán, Irán, Iraq, República Democrática del Congo, Siria, Sudán y Yemen. Estos inmigrantes solían llegar a Minsk por vía aérea desde Medio Oriente, y con visado turístico. Sobre los antecedentes, puede verse, Di PASCALE, Alessia, “I mi-

UE, siendo dicha acción calificada como “amenaza híbrida” por diversos organismos⁴⁰. Estas sanciones estaban motivadas por la falta de libertades en la antigua república soviética, así como claras pruebas de fraude electoral en la reelección del sátrapa. De este modo, en noviembre de 2021, se contabilizaban la llegada de 4.222 inmigrantes a Lituania 3.062 a Polonia y 414 a Letonia⁴¹. La UE tardó poco en reaccionar, condenando políticamente la instrumentalización de la migración por parte de Bielorrusia⁴², adoptando nuevas sanciones y procediendo a presentar una serie de propuestas legislativas específicas, no solamente para apoyar las ya adoptadas a nivel nacional por los Estados miembros afectados, sino igualmente para establecer un marco regulador frente a futuras situaciones de instrumentalización.

Las sanciones adoptadas han establecido la prohibición de viajar y la congelación de activos de aquellas personas físicas y jurídicas que organizan o contribuyen a facilitar el cruce irregular a la UE⁴³. Igualmente, se ha suspendido el Acuerdo de facilitación de visados para altos cargos de Bielorrusia⁴⁴. Finalmente, de interés han sido las gestiones diplomáticas con los países de origen de los flujos migratorios, de tal forma que se ha conseguido, por ejemplo, que Iraq suspenda sus vuelos comerciales hacia Minsk.

En cuanto a las medidas adoptadas por los Estados miembros afectados, estos son Polonia, Letonia y Lituania, debemos indicar que se trata de medidas ultraprotectoras y nacionalistas. De esta forma, los tres Estados declararon el estado de excepción a fin de hacer frente a la avalancha de inmigrantes

granti come “arma” tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali. Riflessione a margine della crisi ai confini orientali dell’UE”, *Eurojus*, 2022, núm. 1, pp. 259-290.

⁴⁰ Así, Conclusiones del Consejo Europeo, de 24 y 25 de junio de 2021 (EUCO 7/21) y de 21 y 22 de octubre de 2021 (EUCO 17/21); Discurso sobre el estado de la Unión, de la presidenta de la Comisión Europea Von der Leyen de 15 de septiembre de 2021. Igualmente, Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Instrumentalised migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus*, Resolution 2404 (2021), 30 de septiembre de 2021.

⁴¹ Doc. JOIN (2021) 32 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión, de 23 de noviembre de 2021, p. 2.

⁴² Conclusiones del Consejo Europeo, de 22 de octubre de 2021 (EUCO 17/21); y de 16 de diciembre de 2021 (EUCO 22/21). En el seno de la OTAN, véase, “*The North Atlantic Council strongly condemns the continued instrumentalisation of irregular migration artificially created by Belarus as part of hybrid actions targeted against Poland, Lithuania, and Latvia for political purposes*”, *Statement by the North Atlantic Council on the situation at the Poland-Belarus border*, 12 november 2021.

⁴³ Reglamento de Ejecución 2021/2124/UE del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se aplica el artículo 8 bis, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 765/2006 relativo a la adopción de medidas restrictivas con respecto a Belarús, y Decisión de Ejecución 2021/2125/PESC del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por la que se aplica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia, ambas publicadas en, *DO*, L 430I, de 2 de diciembre de 2021. A ello se le debe sumar las sanciones impuestas por la UE tras el apoyo de Bielorrusia a la agresión armada de Rusia contra Ucrania (Reglamento 2022/398/UE del Consejo de 9 de marzo de 2022 y Decisión 2022/399/PESC del Consejo de 9 de marzo de 2022, *DO*, L 82, de 9 de marzo de 2022).

⁴⁴ Decisión 2021/1940/UE del Consejo de 9 de noviembre de 2021 relativa a la suspensión parcial del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia sobre la facilitación de la expedición de visados, *DO*, L 396, de 10 de noviembre de 2021.

en las fronteras, reforzando su presencia incluso con fuerzas armadas. Aun cuando la Comisión ha estado en contacto con dichos Estados a fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales, la realidad ha sido bien distinta. De este modo, Polonia ha llegado a militarizar la zona fronteriza, impidiendo el paso a los medios de comunicación e incluso al propio Alto Representante de Naciones Unidas para los derechos humanos, y procediendo a la devolución de los inmigrantes sin respetar su derecho a solicitar protección internacional, vulnerando de este modo el principio de *non-refoulement*⁴⁵.

En lo que respecta a las propuestas presentadas por parte de la UE, las mismas pueden encuadrarse en tres: apoyo a las medidas nacionales adoptadas por Polonia, Letonia y Lituania; propuesta de normativa específica para hacer frente a la instrumentalización de la migración; y finalmente adaptación del Código de Fronteras Schengen (CFS) a la *nueva* amenaza. En las dos primeras propuestas, se han planteado una serie de medidas legislativas para hacer frente a situaciones de esta instrumentalización. Debemos de tener en cuenta, no obstante, que todas estas propuestas siguen siendo objeto de debate en el seno de las instituciones europeas, junto a las ya lanzadas con ocasión del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de septiembre de 2020⁴⁶ y con las que se produce en algunos casos un solapamiento fáctico, concretamente con la propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, como veremos a continuación⁴⁷.

En primer lugar, se ha presentado una propuesta para apoyar e incluso validar las medidas nacionales y proteccionistas adoptadas por parte de Polonia, Letonia y Lituania⁴⁸. La propuesta ha tomado como base el art. 78.3

⁴⁵ UNHCR observations on the draft law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265), de 16 de septiembre de 2021.

⁴⁶ En concreto, Doc. COM (2020) 610 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE y la propuesta de Reglamento (UE) XXXXX (Fondo de Asilo y Migración), de 23 de septiembre de 2020; Doc. COM (2020) 611 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE y se deroga la Directiva 2013/32/UE, de 23 de septiembre de 2020; y Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23 de septiembre de 2020. Véase, BROUWER, Evelien *et al.*, "The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum", Study Requested by the LIBE Committee, European Parliament, julio de 2021,

⁴⁷ Una crítica a todas estas propuestas en materia de instrumentalización puede verse en los informes del *European Council of Refugees and Exiles* (ECRE), en concreto: *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland* COM (2021)752, diciembre de 2021; *ECRE Comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing Situations of Instrumentalisation in the field of Migration and Asylum* COM(2021) 890 final, enero de 2022; *ECRE Comments on the Commission Proposal for a regulation amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the Rules governing the movement of persons across borders* COM(2021) 891, marzo de 2022, accesibles en, www.ecre.org.

⁴⁸ Véase, Doc. COM (2021) 752 final, Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia, de 1 de diciembre de 2021.

TFUE⁴⁹, surgiendo las dudas sobre la oportunidad de dicho artículo toda vez que la afluencia masiva no sería realmente “imprevista”, además de limitar drásticamente el papel legislativo del Parlamento Europeo que quedaría como mero órgano consultor. Del mismo modo, sorprende una clara dejadez y abandono de la Directiva de Protección Temporal (Directiva 2001/55/CE), que perfectamente podría haber sido activada, concediendo a los Estados miembros afectados un período adicional de al menos un año para poder gestionar adecuadamente los flujos migratorios. No obstante, esta posibilidad se encontraba en ese momento totalmente descartada, incluso por la Comisión Europea que consideraba la Directiva superada y necesitada de sustitución⁵⁰.

Por otra parte, se prestó apoyo económico a los tres Estados a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración, se lanzó el Mecanismo de Protección Civil⁵¹ y se activaron las agencias en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, especialmente Frontex, la Agencia Europea para el Asilo (AEA) y Europol⁵², así como la Red del Plan rector de migración a fin de facilitar el intercambio de información⁵³.

En segundo lugar, y siguiendo la línea de la anterior, la Comisión ha propuesto un Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en

⁴⁹ Art. 78.3 TFUE: “3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”. Según la jurisprudencia del TJUE, el concepto de “medidas provisionales” del art. 78.3 TFUE, es lo suficientemente amplio como para adoptar todas las medidas provisionales necesarias para hacer frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros Estados, originada por ejemplo por el uso instrumentalizado de los migrantes. Véase, Sentencia del TJUE, de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría c. Consejo*, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, apartados 77 y 78, ECLI:EU:C:2017:631.

⁵⁰ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO*, L 212, de 7 de agosto de 2001. Sobre su no aplicación y necesidad de derogación, véase, COMISION EUROPEA, *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*. Brussels, 2016; Doc. COM (2016) 197 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, de 6 de abril de 2016, p. 7.

⁵¹ El 15 de julio de 2021, Lituania activó el Mecanismo de Protección Civil, que conllevó el envío de tiendas de campaña, camas, sistemas de calefacción, generadores eléctricos, ropa de cama, alimentos y otras ayudas en especie.

⁵² Así, se desplazó a Lituania 104 agentes de Frontex, 73 expertos de la Agencia Europea de Asilo (AEA), 2 agentes de Europol y 1 analista. Además, Frontex proporcionó a Lituania coches patrulla, vehículos de transporte y helicópteros. En Letonia, se desplegó 7 agentes de Frontex, 1 coche patrulla y 1 vehículo provisto de visión térmica, así como 9 expertos de la AEA. Finalmente, en Polonia, se envió 1 especialista de Europol, y se cuenta con la presencia de 3 agentes de Frontex.

⁵³ De este modo, la Comisión ha establecido un mecanismo de seguimiento a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias, la denominada Red del Plan rector de migración, de acuerdo con la Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión Europea (*DO*, L 317, de 1 de octubre de 2020). En dicho marco, participan los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior, y las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con competencias en el ámbito migratorio, entre otros.

el ámbito de la migración y el asilo⁵⁴. En la misma, la Comisión parte de la inexistencia de una normativa para hacer frente a estas realidades, ignorando nuevamente la Directiva de 2001 sobre Protección Temporal e incluso la propuesta de Reglamento prevista en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo sobre medidas ante situaciones de crisis y fuerza mayor. Sorprende realmente que la Comisión afirme que esta propuesta sobre situaciones de instrumentalización se añade a las ya presentadas con el Nuevo Pacto. Así, podemos observar en nuestra opinión un claro solapamiento entre la propuesta de Reglamento sobre situaciones de fuerza mayor y la propuesta de Reglamento sobre instrumentalización de los flujos migratorios, especialmente por cuanto que el elemento fáctico de activación en muchas ocasiones coincidirá, esto es, la llegada masiva de inmigrantes a las fronteras exteriores europeas y con efectos negativos sobre las infraestructuras y los sistemas nacionales de acogida⁵⁵. La diferenciación en la aplicación de ambas normativas tendrá un carácter político y subjetivo, teniendo en cuenta que en el caso de una instrumentalización, la situación será reconocida por una Decisión de Ejecución del Consejo, previa propuesta de la Comisión cuando lo considere apropiado, mientras que en una situación de fuerza mayor, la aplicación de la protección inmediata y temporal recaerá en la Comisión directamente. En todo caso, ambos supuestos partirían de una previa petición del Estado afectado.

Lo más destacado es que tanto la propuesta de Reglamento para validar las medidas adoptadas por Polonia, Estonia y Lituania, como la propuesta de Reglamento sobre medidas frente a una situación de instrumentalización de la migración, coinciden en una serie de medidas excepcionales en materia de asilo e inmigración. Partimos del hecho de que la Directiva 2013/32/UE (Directiva de Procedimiento) no regula este tipo de situaciones de instrumentalización y convendría en todo caso una reforma de la propuesta de Reglamento prevista con el Nuevo Pacto sobre un procedimiento común en materia de protección internacional⁵⁶. De este modo, las medidas lanzadas por la Comisión consistentes en idear un procedimiento de emergencia, tem-

⁵⁴ Doc. COM (2021) 890 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo, de 14 de diciembre de 2021.

⁵⁵ De este modo, en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo (Doc. COM (2020) 613 final, de 23 de septiembre de 2020), y que vendría a sustituir a la Directiva 2001/55/CE, "situación de crisis" vendría a definirse como: "a) una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio después de operaciones de búsqueda y salvamento, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que haga que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional y pueda tener consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común...b) un riesgo inminente de una situación de este tipo".

⁵⁶ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DO*, L 180, de 29 de junio de 2013 (Directiva de Procedimiento). Véase, Doc. COM (2020) 611 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento común en

poral, extraordinario y excepcional en caso de instrumentalización serían las siguientes:

- i) Posibilidad de que los Estados miembros afectados registren una solicitud de asilo y ofrezcan la posibilidad de su presentación efectiva únicamente en puntos de registro específicos situados en las proximidades de las fronteras, incluidos los pasos fronterizos designados a tal efecto⁵⁷. Además, se prevé que cuando se adopte una decisión negativa en el marco del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo, el solicitante tendrá derecho a un recurso efectivo, pero dicho recurso no tendrá efecto suspensivo automático. Todo ello conlleva una clara limitación de los derechos de los solicitantes, además de crear incertidumbre sobre su situación legal y afectar, claramente, a la dignidad humana.
- ii) Posibilidad de ampliar el plazo de registro de solicitudes hasta las 4 semanas. E incluso ampliar hasta 16 semanas el procedimiento de emergencia en frontera. Esta prolongación del periodo puede conllevar una limitación a los derechos de los peticionarios que, en otro momento, se les hubiera reconocido de forma inmediata, además de no tener en cuenta la situación de los menores o personas vulnerables. Esta medida podría conllevar incluso la necesidad de internamiento de los peticionarios, a fin de impedir su deslocalización.
- iii) Posibilidad de aplicar el procedimiento en frontera acelerado a todas las solicitudes, sin autorizar la entrada en el territorio⁵⁸. Esta propuesta debería conllevar una activa colaboración con el Estado de donde proceden los flujos, además de crear situaciones no reguladas respecto a las personas que no pueden acceder al territorio, con la clara falta de garantías y respeto de derechos fundamentales, e incluso prever su posible internamiento mientras se resuelven las solicitudes de protección internacional.
- iv) Posibilidad de medidas excepcionales en materia de acogida a la hora de aplicar la Directiva 2013/33/UE⁵⁹, garantizando, en cualquier caso, las necesidades básicas de los solicitantes, en particular de alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y refugio temporal y adaptado

materia de protección internacional en la UE y se deroga la Directiva 2013/32/UE, de 23 de septiembre de 2020.

⁵⁷ Art. 6.3 de la Directiva de Procedimiento.

⁵⁸ Art. 43 de la Directiva de Procedimiento (procedimientos fronterizos). Véase, ABRISKETA, Joana, "The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States", *European Journal of Migration and Law*, 2022, núm. 4, pp. 464-488.

⁵⁹ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, *DO*, L 180, de 29 de junio de 2013, en concreto arts. 16 y 17. Véase, Doc. COM (2016) 465 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), de 13 de julio de 2016.

a las condiciones meteorológicas estacionales. La falta de claridad sobre las medidas que pudieran ser adoptadas puede conllevar una clara afcción al derecho a la dignidad humana.

- v) Disposiciones específicas para el retorno, conllevando excepciones a la aplicación de la Directiva 2008/115/CE⁶⁰ para los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada, respetando en todo caso los derechos fundamentales y el principio de no devolución. Estas excepciones podrían conllevar una reducción de las garantías previstas en la Directiva citada.
- vi) Posibilidad de solicitar medidas de apoyo y solidaridad por parte del Estado miembro afectado al resto de Estados miembros. Estas medidas podrían ser de desarrollo de capacidades o de apoyo operativo en el ámbito del asilo, la acogida y el retorno; medidas específicas de apoyo al retorno; o cualquier otra medida que se considere adecuada. En nuestra opinión, parecen más bien medidas solidarias en materia de securitarización del control de fronteras, y no tendentes a establecer, por ejemplo, procedimientos de reubicación y reparto de la carga entre los Estados miembros.
- vii) Apoyo operativo de las Agencias de la UE, concretamente de la Agencia Europea para el Asilo (AEA)⁶¹, Frontex⁶² y Europol⁶³.

En nuestra opinión, estas medidas, con independencia de sus efectos reales, han sido adoptadas *ad hoc*, en caliente, ante la llegada inminente de unos 8.000 inmigrantes a las fronteras exteriores orientales europeas, y sin tener en cuenta la necesidad ni proporcionalidad de las mismas. Además, da la sensación de que se criminaliza realmente al inmigrante, limitando sus posibilidades de acceder a mecanismos viables de protección internacional, vulnerando su derecho al asilo o su dignidad, y no contra el ente que promueve estos flujos, esto es el tercer Estado. Por otra parte, se incide en la idea de refuerzo y garantía del control en las fronteras exteriores europeas, de securi-

⁶⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO*, L 348, de 24 de diciembre de 2008.

⁶¹ AEA: desplegar equipos de apoyo al asilo; registrar las solicitudes de protección internacional; facilitar un análisis inicial de las solicitudes de asilo; realizar entrevistas personales a los solicitantes sobre sus solicitudes y las circunstancias de su llegada; apoyar la gestión y el diseño de las instalaciones de acogida y la aplicación de normas adecuadas en relación con estas; proporcionar a los solicitantes o posibles solicitantes de protección internacional la información y asistencia específica que puedan necesitar; entre otros.

⁶² En el caso de Frontex, se trataría del despliegue del cuerpo permanente para, entre otros, apoyo en el control fronterizo, operaciones de retorno e identificación de migrantes.

⁶³ Europol: desplegar expertos para cotejar datos con los conservados en las bases de datos de Europol; proporcionar productos de análisis a medida; apoyar en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos facilitados; entre otros.

tización, sin tener en cuenta las necesidades individuales de cada inmigrante, ni sus pretensiones de protección internacional, llegando a provocar posibles afecciones a la prohibición de un trato inhumano o degradante o al derecho a la libertad y seguridad. Finalmente, las medidas requerirían una estrecha colaboración con el tercer Estado fronterizo, que en la práctica vendría a coincidir con el Estado que está ejerciendo presión a través de los flujos migratorios, por lo que dicha colaboración podría preverse casi utópica⁶⁴.

En tercer lugar, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento a fin de modificar el Código de Fronteras Schengen, y con objeto de disponer de base jurídica para hacer frente a la instrumentalización de los flujos migratorios⁶⁵, a través del control de las fronteras exteriores (art. 77.2 b) y e) TFUE) y luchar contra la inmigración irregular (art. 79.2 c) TFUE). Vemos entonces una nueva iniciativa en materia de securitarización de las fronteras, toda vez que no se hace referencia a la lucha contra los actores estatales que se hallan tras estos flujos migratorios, criminalizando al inmigrante en situación irregular, y alejándose del alcance original de la consecución de una gestión integrada de fronteras exteriores (art. 77.2 d) TFUE⁶⁶). Esta visión securitaria se observa con claridad cuando en la propuesta de la Comisión se prevé que los Estados miembros afectados por una instrumentalización de los flujos migratorios podrán limitar el número de pasos fronterizos o sus horas de apertura, además de intensificar la vigilancia de fronteras, recurriendo incluso a nueva tecnología como drones y sensores de movimiento.

Finalmente, es interesante esta propuesta de modificación del CFS por cuanto que se define el concepto de “instrumentalización de migrantes” de la siguiente forma:

“una situación en la que un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean *indicativas* de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones

⁶⁴ Una crítica a las medidas, en, MARINAI, Simone, “L’Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?”, *ADiM Blog*, Editoriale, Dicembre 2021; SCISSA, Chiara, “Misure emergenziali al confine tra UE e Bielorussia: uno scontro tra “titani” con gravi ripercussioni per i migranti”, *European Papers*, 2022, núm. 1, pp. 43-49.

⁶⁵ Doc. COM (2021) 891 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, de 14 de diciembre de 2021.

⁶⁶ Sobre el alcance de la gestión integrada de fronteras exteriores, ver, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union”, *Revista Peace & Security*, 2020, n° 8, pp. 121-144. Igualmente, Doc. COM (2022), 303 final, Documento político Desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1896, de 24 de mayo de 2022, *cit. supra* nota 29.

esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional” (cursiva nuestra).

Si bien la definición sigue la práctica internacional, caben dudas sobre la determinación de una situación de instrumentalización de los flujos migratorios, especialmente cuando hayan acciones que “sean indicativas”. Esto último podría crear inseguridad además de estar sujeto en determinados casos no solo a intereses tanto nacionales como de la propia UE, sino igualmente a criterios subjetivos. Y el caso de Marruecos puede ser buena prueba de ello, como veremos a continuación.

3.2. El caso de Marruecos y su complejidad

La realidad de la instrumentalización de los flujos migratorios se ha visto igualmente en el extremo occidental de las fronteras exteriores europeas, y más concretamente en las fronteras españolas representadas por las islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Así, en el caso de Canarias, desde el segundo semestre de 2020 se ha producido una llegada intermitente de migrantes, mayoritariamente de origen marroquí y provocado esencialmente por las consecuencias de la epidemia del COVID-19. Mucho más impactante, sin embargo, fue la llegada, auspiciada por los propios cuerpos y fuerzas de seguridad marroquíes, de casi 10.000 inmigrantes a Ceuta, en su mayoría menores de edad, en el fin de semana del 17 y 18 de mayo de 2021 a través del paso fronterizo de El Tarajal. Y todo ello provocado por la exigencia de Marruecos para que España apoyase de forma expresa y públicamente la posición de nuestro vecino sobre el futuro del Sáhara occidental. Esto último ha sido realmente el germen de la delicadísima situación diplomática de España con su vecino del sur en los últimos tiempos⁶⁷.

Sobre la crisis canaria de 2020⁶⁸, debemos indicar que las llegadas por vía marítima aumentaron en casi un 1.000% respecto a las correspondientes al año anterior, 2019⁶⁹. Ello provocó una gravísima crisis en las islas, ante la incapacidad de recibir, atender y acoger a tal afluencia de inmigrantes. En

⁶⁷ Véase, LÓPEZ BELLOSO, María; FERNÁNDEZ-ROJO, David, “Morocco uses migratory pressure to force Spain and the EU to give in to the Sahara”, *ADiM Blog*, Editorial, May 2021. Véase, igualmente, un estudio ya clásico en, DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por La Unión Europea — Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, núm. 14.

⁶⁸ Véase, en general, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: Algunas opciones de solidaridad europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2022, núm. 38, pp. 455-485. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada, “Las crisis migratorias en las Islas Canarias. De la crisis de los cayucos a la crisis de la pandemia, un comparativo”, en DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. (Dir.); Calvo Mariscal, Lorena; EL HOUDAIGUI, Rachid (Coord.), *Inmigración y Derechos Humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2021, pp. 83-98.

⁶⁹ Fuente: MINISTERIO DEL INTERIOR, “Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular — Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”.

nuestra opinión, varias fueron las causas que provocaron esta situación. En el ámbito internacional, cabe destacar la pandemia mundial ocasionada por el COVID-19 durante todo el año 2020, que tuvo un impacto enorme en el ámbito socio económico en todo el mundo, incluido el norte de África. Así, en Marruecos los sectores más afectados fueron los vinculados al turismo y al transporte público, de tal forma que la mayor parte de los marroquíes que alcanzaron las costas canarias procedían de estos sectores. Una segunda causa la encontramos en las propias carencias de Marruecos para controlar sus costas que ha requerido un mayor apoyo económico por parte de la UE dentro de la denominada externalización del control de fronteras exteriores⁷⁰. En tercer lugar, y con un importante efecto geopolítico, el conflicto del Sáhara occidental, de tal modo que, en nuestra opinión, Marruecos relajó drásticamente los controles fronterizos a efectos de presionar políticamente a España y dejar claro los intereses marroquíes sobre el futuro de nuestra antigua colonia. En cuarto lugar, la búsqueda de nuevas rutas de la inmigración por parte de la criminalidad organizada, auténtico artífice de la inmigración irregular⁷¹, y alejadas de los controles fronterizos europeos en el Mediterráneo Central —Libia y Túnez— y Oriental —Siria—. La situación en Canarias, además, se agravó por el enfrentamiento a nivel interministerial para hacer frente a la afluencia masiva de inmigrantes⁷², las propias deficiencias estructurales en las islas⁷³, que no fueron corregidas con ocasión de la crisis de los años 2005-2006; la falta de coherencia a la hora de permitir o denegar la posibilidad de trasladar a la península a gran parte de los inmigrantes llegados⁷⁴; o la escasa posibilidad de realizar expulsiones legales debido al cierre de las fronteras por la pandemia de la COVID-19⁷⁵.

⁷⁰ Véase, Doc. Consejo 11948/21, Operationalization of the Pact-Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit Draft Action Plan: Morocco, de 7 de octubre de 2021. Sobre el concepto de externalización del control de fronteras exteriores y su alcance, véase, DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, “Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras: propuestas conceptuales sobre “extraterritorialidad”, “desterritorialidad” y “externalización” de controles y flujos migratorios”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2020, núm. 2, pp. 145-210.

⁷¹ Véase, CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth (Ed.), “Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU”, *CEPS*, Brussels, 2016.

⁷² Así, se vieron afectados hasta cinco Ministerios españoles: Migraciones, Interior, Exteriores, Defensa y Política Territorial.

⁷³ Véase, MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, “El Gobierno de España refuerza las medidas asistenciales y de alojamiento de la política migratoria para devolver la normalidad al muelle de Arguineguín”, Nota de Prensa, de 13 de noviembre de 2020.

⁷⁴ Y ello, a pesar de que el Tribunal Supremo dictaminó la existencia de un derecho a desplazarse a la Península, si bien el caso se refería únicamente a Ceuta y Melilla. Véase, STS 2662/2020, Sala de lo Contencioso, de 29 de julio de 2020. En el mismo sentido, STS 1552/2021, Sala de lo Contencioso, de 14 de abril de 2021.

⁷⁵ Incluso la entonces Ministra de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, González Laya, viajó a Ginebra para recabar el apoyo de la OIM y ACNUR a fin de repatriar inmigrantes desde Canarias. De hecho, a partir de noviembre de 2021, se desplegó un equipo de ACNUR en las islas Canarias. Véase, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN “González Laya aborda la cuestión migratoria con Naciones Unidas en Ginebra”, Nota de prensa 192, de 20 de noviembre de 2020.

No obstante, la instrumentalización de los flujos migratorios se observa con mayor claridad en la crisis de Ceuta de mayo de 2021, cuando llegaron entre 8.000 y 10.000 inmigrantes a la ciudad autónoma, de los cuales unos 1.100 eran menores. El desencadenante de esta crisis parece ser la hospitalización y tratamiento por COVID-19 del líder del Polisario, B. Ghali, en España⁷⁶. Esta situación fue la última de una serie de desencuentros de Marruecos no solo con España sino igualmente con la Unión Europea, y especialmente derivados de la (i)legalidad de los Acuerdos de Pesca desde el momento en el cual afectan a los recursos marinos en aguas saharauis⁷⁷. Con todo, podemos considerar que la crisis no era realmente migratoria, sino política. Además, la situación provocó un total colapso y desbordamiento de las infraestructuras de los medios públicos de acogida y control fronterizo, debiéndose acudir incluso a las Fuerzas Armadas para poder atender y gestionar los flujos que iban llegando⁷⁸.

Debemos entonces analizar tanto la reacción de la UE como de España y las consecuencias de este uso instrumentalizado por parte de Marruecos en los casos de Canarias y Ceuta.

3.2.1. *La reacción de la UE*

La reacción europea ha sido en general mucho menos contundente desde un punto de vista formal y material que la referida a la crisis de Bielorrusia. De este modo la reacción condenatoria por parte de las instituciones europeas frente a la actuación de Marruecos se ha basado en escuetas notas de prensa o entrevistas. Así, hubo declaraciones por parte de la Comisión Europea en el caso de Canarias, que llegó a calificar la situación como “insostenible”⁷⁹, y Ceuta, donde el Comisario de Promoción de la Vida Europea, M. Schinas, colgó en su perfil de twitter que la frontera ceutí era europea a todos los efectos⁸⁰. Si bien la condena más enérgica vino del Parlamento Europeo a través de una Resolución que condenaba el uso de menores en la crisis ceutí⁸¹.

⁷⁶ Puede verse, CASSARINO, Jean-Pierre, “An unsettling Déjà-vu. The May 2021 Ceuta Events”, *European Papers*, 2022, núm. 1, pp. 79-85.

⁷⁷ Véase, SOROETA, Juan, “El Tribunal General pone fin a la sinrazón del Consejo y la Comisión (sentencias de 29 de septiembre de 2021). No habrá más acuerdos para explotar los recursos naturales del Sahara occidental sin el consentimiento del Frente Polisario”, *Revista General del Derecho Europeo*, 2022, nº 56. Podemos citar igualmente como otros acontecimientos la ausencia de la tradicional primera visita institucional del recién elegido presidente de Gobierno español a Marruecos, o el reconocimiento por parte de D. Trump en nombre de Estados Unidos de la soberanía marroquí sobre el Sáhara occidental.

⁷⁸ ALONSO CHAMORRO, Raquel, “De la crisis de Ceuta y la tragedia de Melilla: aspectos sociales y legales”, *El Criminalista Digital*, 2022, núm. 10.

⁷⁹ AGENCIA EFE, “La Comisión Europea ve “insostenible” el alza de la inmigración a Canarias”, *Diario Expansión*, de 4 de octubre de 2020. AGENCIA EFE, “Bruselas admite la grave situación de los migrantes en Canarias”, *Canarias7*, de 19 de enero de 2021.

⁸⁰ SUANZES, Pablo R., “La frontera española de Ceuta es una frontera de la UE. Plena solidaridad con España”, *El Mundo*, de 18 de mayo de 2021.

⁸¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes

Y es que, en palabras de la Comisión Europea, Marruecos es un socio importante para la UE, especialmente en el ámbito de la migración, recibiendo de las arcas comunitarias un total de 346 Millones de Euros en este concepto en el período 2021-2027. Es por ello que se mantiene y se insiste en el diálogo político a todos los niveles⁸². Sorprende, claramente, que no se haya previsto ningún tipo de sanción, como en el caso de Bielorrusia, ni siquiera en aplicación de los acuerdos existentes a nivel bilateral, concretamente en Acuerdo de Asociación y el Estatuto Avanzado⁸³. Es más, da la sensación de que España ha preferido mantener el incidente en el ámbito bilateral y dada la complejidad de las relaciones con el Reino alauita, como veremos a continuación.

Esta realidad nos lleva a otra cuestión de interés, cual es la posible aplicación de la normativa europea, tanto la vigente como la propuesta, frente al uso instrumentalizado por parte de Marruecos de los flujos migratorios.

En cuanto a la normativa vigente, podemos vislumbrar hasta cuatro opciones posibles:

1. En el marco de Frontex, se podría haber actuado de oficio por parte de la UE, y frente a una situación en las fronteras exteriores en situación crítica. Ello iría en aplicación de los arts. 32 y 42 del actual Reglamento Frontex⁸⁴. Así, Frontex podría evaluar la situación de vulnerabilidad de las fronteras exteriores en Canarias y Ceuta y Melilla a partir de las capacidades e infraestructuras nacionales disponibles. En tal caso, el director ejecutivo de Frontex podría haber realizado recomendaciones que, si no fueran atendidas por parte de España, hubiera permitido al Consejo de administración de Frontex tomar una decisión con las medidas a adoptar y que sería vinculante para nuestro Estado. Si persistiera el incumplimiento, se informaría al Consejo y

en la crisis migratoria de Ceuta, *DO*, C 67, de 8 de febrero de 2022. Véase, SOLER GARCÍA, Carolina, “La protección de los menores extranjeros no acompañados en la crisis de Ceuta de 2021: un análisis a la luz del derecho internacional y del derecho de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2022, núm. 58.

⁸² Ver, respuesta de la Comisión Europea de 26 de julio de 2016 a Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-002732/2021, al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de José Ramón Bauzá Díaz (Renew), “crisis migratoria en Ceuta” de 20 de mayo de 2021.

⁸³ Acuerdo Euromediterráneo, por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, *DO*, L 70, de 18 de marzo de 2000; Doc. Consejo 13653/08, Relaciones con Marruecos, — adopción de la posición de la Unión Europea de cara a la séptima sesión del Consejo de Asociación (Luxemburgo, 13 de octubre de 2008), de 8 de octubre de 2008, Anexo, *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales / Statut Avancé*. Igualmente, Plan de Acción para la ejecución del Estatuto Avanzado concedido a Marruecos. Ver, Doc. Consejo 17584/13, Relaciones con Marruecos: proyecto de Plan de Acción UE-Marruecos de ejecución del Estatuto Avanzado (2013-2017), de 9 de diciembre de 2013, en concreto, punto 3.7 y relativo a la lucha contra las redes de inmigración irregular.

⁸⁴ Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, *cit. supra* nota 14. Ver, igualmente, Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión de 9 de abril de 2021 relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), *DO*, L 124, de 12 de abril de 2021, *cit. supra* nota 30.

la Comisión, pudiendo adoptarse medidas adicionales previstas en el art. 42 del Reglamento Frontex. En este artículo, y ante una situación de déficit en el control de las fronteras exteriores que, además, pudiera afectar al espacio Schengen, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podría adoptar una Decisión de ejecución con las medidas a tomar por parte de Frontex. Esta Decisión de ejecución sería obligatoria para España, la cual debería cooperar sin demora en la aplicación de las medidas⁸⁵. Si bien esta opción está prevista en la normativa Frontex, no se ha llegado a aplicar aún en la práctica.

2. La aplicación de la Directiva 2001/55/CE, sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva de inmigrantes en la frontera exterior europea. Ya hemos comentado que esta opción era descartada desde 2016, cuando la Comisión Europea recomendó su derogación y sustitución por su nula aplicación, además de presentar una propuesta con ocasión del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Sorprende entonces que la Directiva de 2001 haya sido activada en el caso de la crisis ucraniana, aduciendo la Comisión que era el único instrumento disponible en ese momento⁸⁶. Evidentemente, la aplicación de dicha Directiva en las crisis de Canarias y Ceuta hubiera reducido enormemente el impacto de los flujos a España, además de crear un marco de solidaridad entre los Estados miembros (art. 25 de la Directiva) pero, en cualquier caso, no hubo intención alguna por parte de nuestro país de solicitar su activación.

3. La aplicación del Mecanismo de Protección Civil de la UE⁸⁷, el cual sí se ha activado, especialmente en cuanto al reparto de tiendas de campaña, camas, sacos de dormir, mantas, kits de higiene, generadores de energía, bombas de agua, equipos antiincendios y otros equipos especializados. Es más, el recurso a dicho Mecanismo forma parte incluso del mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias⁸⁸), el cual se ha activado por primera vez con ocasión de la crisis ucraniana.

4. Siguiendo la práctica con los casos de Italia y Grecia en la crisis de 2015, se podría haber adoptado una Decisión por parte de la Comisión con base en el art. 78.3 TFUE, y a fin de prestar ayuda a España, incluso a través de un

⁸⁵ Las medidas a adoptar incluyen todo el elenco de posibles operaciones Frontex recogidas en su Reglamento de funcionamiento. No obstante, no parece que en la práctica la cooperación con Frontex haya sido la ideal. Véase, MARTÍN, María; ABRIL, Guillermo, "Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular", *El País*, de 1 de febrero de 2021.

⁸⁶ Véase, DI FILIPPO, Marcello; ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., "La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive", *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, núm. 4/2022, pp. 926-956.

⁸⁷ Decisión 2013/1313/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, *DO*, L 347, de 20 de diciembre de 2013.

⁸⁸ Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), *cit. supra* nota 53.

sistema de reparto de cuotas. A pesar de la dificultad para aplicar los procedimientos de reubicación y reasentamiento y el proceso judicial contra Hungría, Chequia y Polonia por no aceptar las cuotas establecidas por la Comisión, esta opción hubiera sido una herramienta de impacto en las negociaciones para aprobar definitivamente el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Y ello debido esencialmente a que España es uno de los Estados miembros que abogan por unas cuotas obligatorias en cuanto al reparto de los flujos migratorios.

Finalmente, respecto a la normativa propuesta por la UE con ocasión de la instrumentalización de los flujos por parte de Bielorrusia, comentada anteriormente, conviene determinar si podría aplicarse a los casos de Canarias y de Ceuta y Melilla. Para ello debemos tener presente, irremediabilmente, la situación geográfica de los territorios españoles, limitados desde un punto de vista fronterizo además de alejados de la Europa continental.

Ello nos lleva a una primera dificultad a la hora de compararlo, en los mismos términos, que en el caso de Bielorrusia. De este modo, la posibilidad de dar preferencia los procedimientos en frontera, alargando además los periodos de registro sería en la práctica inviable siempre y cuando no se fortaleciesen de forma exponencial las infraestructuras fronterizas y los puntos de presentación de solicitudes⁸⁹. A ello se debe añadir una segunda dificultad representada por la necesidad de una cooperación eficaz y definitiva con las autoridades marroquíes —responsables de la instrumentalización de los flujos—, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y referido a los inmigrantes que no puedan acceder o sean retenidos en frontera mientras esperan la resolución a su petición de protección internacional⁹⁰. Respecto al apoyo operativo de las agencias, España, en el caso de las crisis de Canarias y de Ceuta y Melilla, ha dejado clara su negativa a tal despliegue, concretamente el relativo a Frontex, manteniendo la soberanía sobre el control de sus fronteras, aún cuando estemos ante una problemática que requiere soluciones supranacionales. Finalmente, respecto a la propuesta de modificación del CFS, concretamente con la opción de limitar el número de pasos fronterizos o sus horas de apertura, ya parece que se ha llevado a la práctica en el caso de Ceuta con el cierre del paso de Benzú y con ocasión de la pandemia de COVID-19, estando a fecha de hoy únicamente abierto el de El Tarajal. En cualquier caso, estas modificaciones propuestas en el marco

⁸⁹ Como ejemplo la reclamación del sindicato CSIF para aumentar los refuerzos policiales en Ceuta y Melilla antes del 31 de mayo de 2022, y que no parece se hayan producido, accesible en: <https://www.csif.es/contenido/nacional/general/341507>.

⁹⁰ Véase, en general, CALVO MARISCAL, Lorena María, “Situación actual del asilo y refugio en la frontera sur de España. La práctica en las ciudades de Ceuta y Melilla”, en SÁNCHEZ FRÍAS, Alejandro; PEÑA RUÍZ, Francisco; SALINAS DE FRÍAS, Ana (Dir.); MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique. (Coord.), *La Unión Europea y la protección de los Derechos Fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 233-246; ID., “Internamiento de personas solicitantes de asilo en España a la luz de la normativa nacional y europea”, en CORNAGO PRIETO, Noé et al (Ed.), *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*, XXVII Jornadas AEPDIRI, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 187-194.

del CFS apenas tendrían incidencia en las limitadas fronteras españolas. Así, vemos que, por motivos geográficos, pero igualmente económicos y políticos, las fronteras exteriores europeas en Canarias, Ceuta y Melilla requerirían de una regulación *ad hoc*, adaptada a sus realidades. Y que, mientras no se lleve a efecto, puede distorsionar la política exterior europea al observarse respuestas incoherentes y desiguales frente a la misma realidad cual es la instrumentalización de flujos migratorios por parte de terceros Estados.

3.2.2. *La reacción de España y las consecuencias*

Más allá de la reacción de la UE, cabe destacar que España no ha abierto ningún cauce diplomático o político a fin de exigir responsabilidad a Marruecos, aun cuando la actuación de este último haya violado las buenas relaciones comprometidas entre ambos Estados en textos internacionales⁹¹. Pero es que ni siquiera ha optado por acudir a las instancias europeas, negando incluso la opción de desplegar equipos de Frontex en la zona⁹²; y ello a pesar de que nuestro propio Tribunal Constitucional considera que la crisis migratoria va más allá de las competencias nacionales y requiere una respuesta supranacional a nivel europeo⁹³.

A diferencia de Polonia, Letonia y Lituania, que sí adoptaron, como hemos visto, normativa ultranacionalista y proteccionista, España no lanzó ningún plan de emergencia y normas excepcionales⁹⁴. E incluso el Gobierno español mostró su satisfacción por la respuesta —escasa y únicamente diplomática— dada por la UE⁹⁵.

Por otra parte, tal y como hemos indicado anteriormente, el fenómeno de la instrumentalización de los flujos migratorios ha tenido un alto grado de éxito. Y muestra de ello fue la reacción española con el cambio en su tra-

⁹¹ Véase, por ejemplo, el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación firmado el 4 de julio de 1991, *B.O.E.*, núm. 49, de 26 de febrero de 1993.

⁹² Ver, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-002431/2022 a la Comisión, de Antoni Comín i Oliveres (NI), Carles Puigdemont i Casamajó (NI), Clara Ponsatí Obiols (NI) “Negativa constante del Gobierno de España a permitir que las fuerzas de Frontex desempeñen un papel activo en las fronteras terrestres de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”, de 7 de marzo de 2022, y respuesta de la Comisión Europea de 16 de septiembre de 2022.

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, recurso de inconstitucionalidad sobre determinados preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana. Concretamente FJ 8 en relación con el nuevo articulado de la Disposición Adicional 10ª de la Ley Orgánica 4/2000: “...en muchas ocasiones, el Estado español se vea desbordado en sus esfuerzos por contener los intentos de grupos de personas de cruzar ilegalmente la valla o arribar en embarcaciones a las costas de soberanía española; lo que prueba que estamos ante un problema humanitario de tal dimensión que su trascendencia es, cuando menos, europea, y exigiría la adopción de medidas de carácter supraestatal”.

⁹⁴ En el ámbito comparado, cabe destacar que Italia ha declarado el estado de emergencia migratoria debido al aumento de los flujos llegados desde Túnez, si bien es una medida que está siendo muy criticada. Ver, DEL FRATE, Claudio, “Migranti, il governo dichiara lo stato di emergenza. Che cos’è”, *Il Corriere della Sera*, de 11 de abril de 2023.

⁹⁵ “España da por buena la reacción de la UE ante el incidente en Ceuta y no espera más medidas”, *Europapress*, de 21 de mayo de 2021.

dicional posición respecto al Sáhara occidental —de neutralidad y respeto del Derecho internacional y de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas— al pasar a apoyar de manera histórica la opción de un Sáhara como territorio dependiente de Marruecos. Esto último se plasmó en la Declaración Conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022, titulada “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos”, en la cual se indicaba de forma clara en su apartado 1 lo siguiente:

“España reconoce la importancia de la cuestión del Sáhara Occidental para Marruecos, así como los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos en el marco de las Naciones Unidas para encontrar una solución mutuamente aceptable. En este sentido, España considera la iniciativa de autonomía marroquí, presentada en 2007, como la base más seria, realista y creíble para resolver este diferendo”⁹⁶.

Posicionamiento que además ha sido reiterado en la reciente Reunión de Alto Nivel de febrero de 2023⁹⁷. Tal y como se ha indicado, este cambio de posición es totalmente contrario al Derecho internacional, ignorando las obligaciones que debe asumir nuestro Estado respecto a la antigua colonia como potencia administradora *de iure* que sigue siendo —mientras Naciones Unidas no diga lo contrario—, y a favor de un proceso de autodeterminación del pueblo saharauí por medio de un referéndum⁹⁸.

Finalmente, y en cuanto a las consecuencias del uso instrumentalizado de los flujos migratorios por parte de Marruecos, debemos tener en cuenta la casuística a la hora de determinar la existencia o no de injerencia, en el caso de la crisis hispano-marroquí, el objetivo perseguido y el Estado objeto de las presiones. Habría entonces que determinar hasta qué punto el cambio en la estrategia del Gobierno español respecto al Sáhara occidental ha estado o no influenciado por las medidas adoptadas por Marruecos respecto a los flujos migratorios. Así, desde la Declaración Conjunta de abril de 2022, se ha producido una drástica disminución de la llegada de inmigrantes a las islas

⁹⁶ Nueva Etapa de Partenariado entre España y Marruecos. Declaración conjunta de 7 de abril de 2022. Accesible en, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf>. Véase, DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, “Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas”, *Peace & Security*, 2022, núm. 10, en pp. 9-17.

⁹⁷ XII Reunión de Alto Nivel, España-Marruecos de 1-2 de febrero de 2023, Declaración Conjunta, punto 8: “En cuanto a la cuestión del Sahara Occidental, España reitera la posición expresada en la Declaración Conjunta adoptada el 7 de abril de 2022, con motivo del encuentro entre SM el Rey Mohammed VI y el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez”.

⁹⁸ Así lo ha manifestado la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Se puede consultar el texto en la propia web de la Asociación, así como en la revista *Peace & Security*, 2022, núm. 10, Documentación II. Ver, igualmente, sobre el mantenimiento de España como potencia administradora *de iure*, GONZÁLEZ VEGA, Javier Andrés, “¡Triste España!: los aspectos formales y contextuales del cambio de posición español”, y, SOROETA LICERAS, Juan, “Por qué la integración en Marruecos (la autonomía) no es la forma de resolver el conflicto (la descolonización) del Sáhara occidental”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2022, vol. 74/2, pp. 431-446 y pp. 463-471, respectivamente.

Canarias y a Ceuta y Melilla, al menos de origen magrebí. Igualmente, se ha recuperado el diálogo diplomático bilateral, recuperándose las Reuniones de Alto Nivel, y se ha producido una mejora de la cooperación de los cuerpos y fuerzas de seguridad de ambos países en materia de control fronterizo. Todo ello hace que, en nuestra opinión, pudiéramos considerar la existencia de una relación de causalidad entre la presión migratoria ejercida por Marruecos y las decisiones libremente adoptadas por el ejecutivo español en este asunto. De este modo, en el primer trimestre de 2023 en comparación con el mismo periodo del año 2022, y según los datos aportados por el Ministerio del Interior, la inmigración hacia Canarias se ha reducido en un 63,3%. En el caso de Ceuta, se ha reducido un 48,4% por vía marítima y un 3,9% por vía terrestre; y en Melilla, la reducción es de 25,6% por vía marítima y un 97,6% terrestre⁹⁹. Estos datos nos llevan a confirmar, de forma inequívoca, el éxito de la estrategia marroquí con los flujos migratorios y el escaso margen de maniobra por parte del Gobierno español mientras muestre reticencias a europeizar el fenómeno migratorio en sus fronteras exteriores.

4. IDEAS FINALES

Del presente estudio se pueden obtener algunas conclusiones generales.

En primer lugar, la existencia de claros vínculos entre los flujos de inmigración irregular y el crimen organizado como actor no estatal, ha quedado suficientemente demostrado a partir de las Estrategias de Seguridad tanto nacionales como europeas. No obstante, se ha constatado la existencia de manifestaciones en las relaciones internacionales en las cuales estos flujos migratorios son utilizados como medios de presión política, no por bandas de crimen organizado, sino por terceros Estados soberanos e independientes. Ello nos lleva a considerar la necesidad de una redimensión del fenómeno migratorio en las Estrategias de Seguridad tanto nacional como europea. De tal forma que, en las Estrategias se recoja de forma expresa, igualmente, el fenómeno de la instrumentalización de los flujos migratorios por actores estatales, incluyéndose de este modo entre las líneas de trabajo de la Unión y requiriendo el compromiso de la acción multilateral de toda la comunidad internacional¹⁰⁰. Cabe destacar que esta *nueva* amenaza ya aparece recogida en el Informe sobre Seguridad Nacional para 2021 de Gobierno de España, en la *Brújula Estratégica* de la UE de marzo de 2022, en el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025), e incluso en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de junio de 2022¹⁰¹.

⁹⁹ Fuente: MINISTERIO DEL INTERIOR, “Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular — Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de marzo de 2023”.

¹⁰⁰ Así lo indica la propia Comisión Europea en su Comunicación sobre la respuesta a la instrumentalización de migrantes (Doc. JOIN (2021) 32 final, *cit. supra* nota 41), p. 12.

¹⁰¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe Anual de Seguridad Nacional 2021*, *cit. supra* nota 32, pp. 198-199; Doc. Consejo 7371/22, Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa...*cit. supra* nota

Además, esta nueva dimensión debería abrir una nueva perspectiva para afrontar la inmigración irregular como mecanismo de presión. Así, siempre en el escrupuloso respeto de los derechos fundamentales y de las normas en materia de protección internacional, se requeriría la adopción de medidas contundentes contra aquellos terceros Estados (y no contra los propios inmigrantes) que usan a seres humanos como instrumentos de presión política, en cualquier ámbito, circunstancia y Estado tercero destinatario. Solo así podríamos acotar los efectos de este tipo de “amenaza híbrida”.

En segundo lugar, y en línea con lo último indicado, se observa una falta de coherencia en la acción exterior de la UE frente al fenómeno de la instrumentalización. Hemos optado por analizar las dos crisis más recientes, esto es Bielorrusia y la localizada en las fronteras exteriores europeas en territorio español. Y hemos constatado que, por motivos políticos y geoestratégicos fundamentalmente, la respuesta europea ha sido diferente, enfrentándose entonces a una amenaza de forma diversa y en función del tercer país responsable de los flujos migratorios. Disponemos además de otro antecedente muy relevante y que iría en consonancia con la escasa respuesta europea a la crisis en Canarias y Ceuta, y que vendría a reforzar nuestra teoría. Se trata del caso de la crisis de refugiados sirios en la frontera de Turquía que provocó la adopción de la Declaración de marzo de 2016 que, en nuestra opinión, venía a normalizar, a cambio de una cuantiosa cantidad de miles de millones de Euros, el fenómeno de las “devoluciones en caliente” que ya se producían desde hace años en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, como ya hemos comentado. Y es que, insistimos, la UE debería actuar siempre con total determinación frente a la amenaza de la instrumentalización de flujos migratorios, con independencia del tercer Estado responsable, y siempre en pleno respeto de los derechos fundamentales y de las normas internacionales.

Finalmente, en tercer lugar, hay que destacar en el ámbito procedimental que se han introducido de forma expresa elementos evaluadores con objeto de determinar la situación de instrumentalización de los flujos migratorios, especialmente a partir de la información de Frontex y Eurosur, así como de la Red del Plan rector de migración. No obstante, se mantiene el carácter discrecional de la decisión última, en este caso a través de una Decisión de ejecución del Consejo, y previa propuesta de la Comisión.

En cuanto a la particularidad de las fronteras exteriores europeas en territorio español (islas Canarias y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), la información facilitada a la Comisión sobre la realidad de estas zonas fronterizas debe ser positivamente valorada. Así, a efectos de la aplicación de medidas contundentes contra terceros Estados responsables de estos flujos

20, p. 8; Doc. COM (2021) 591 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025), *cit. supra* nota 13; *NATO's Strategy Concept*, June 2022, párr. 7.

migratorios, deberían tenerse en cuenta, por ejemplo, las características geográficas del territorio afectado, o si es frontera exterior y expuesta claramente a la llegada marítima de la inmigración irregular. Además del evidente impacto en el sistema de protección internacional, basado esencialmente en la limitación de su perímetro fronterizo pero igualmente por su lejanía del territorio continental. De tal forma que, incluso, se ha propuesto dotar a Ceuta y Melilla con un régimen especial como regiones periféricas o ciudades de la UE fronterizas con África¹⁰², y ello a efectos de adaptar las medidas europeas a las circunstancias de cada caso.

Con todo, consideramos que la UE cuenta con elementos jurídicos suficientes para hacer frente a una situación de llegada de flujos migratorios imprevistos en las fronteras exteriores y promovidos por terceros Estados. Convendría determinar si existe, igualmente, la voluntad política de los Estados miembros y si se desea alcanzar una política exterior que sea realmente común ante esta *nueva* amenaza.

¹⁰² DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, "Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara occidental...", *loc. cit. supra* nota 96, pp. 37-39.