

La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano | @rielcano

Carmen González Enríquez | Investigadora principal de Demografía, Población y Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano | @cgzalez_elcano

Tema

La puesta en marcha de la operación EUNAVFOR MED, respuesta de la UE a la crisis migratoria en el Mediterráneo central, a la que acaba de incorporarse España, plantea grandes dudas sobre su posible eficacia.

Resumen

La UE ha puesto en marcha la primera fase de la operación militar EUNAVFOR MED destinada a combatir las redes de tráfico de personas que facilitan la llegada de inmigrantes a suelo europeo por vía marítima en el Mediterráneo central. En este ARI se describe el contexto de esta decisión europea y se señala el riesgo de que la operación se convierta básicamente en una operación de salvamento, algo para lo que no sería necesaria la utilización de recursos militares.

Análisis

A lo largo de 2014 han llegado a Italia 170.000 inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo por vía marítima, y unos 3.500 han muerto en la travesía, mientras que en los primeros cuatro meses de 2015 han llegado otros 24.000 y el número de muertos se calcula en unos 1.500. El salvamento y traslado a puerto de los inmigrantes ha generado un vivo debate en la UE sobre su reparto y acogida, poniendo en cuestión la solidaridad comunitaria y la eficacia de la política común de inmigración. La falta de control de los bandos enfrentados en Libia sobre sus fronteras ha convertido su costa en el principal punto de salida de la inmigración irregular hacia Italia, una inmigración en la que se combinan, por un lado, los flujos migratorios motivados por razones económicas, y por otro, los refugiados que huyen de guerras civiles, dictaduras sangrientas y otros conflictos violentos en Siria, Eritrea, el llamado Estado Islámico, Malí y otros países africanos o de Oriente Próximo. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que estos conflictos han provocado en 2014 una cifra récord de 59 millones de refugiados y desplazados internos, superando por primera vez las cifras de la Segunda Guerra Mundial.

Una gran parte de estos refugiados, los que proceden del Sahel, del Cuerno de África o de Oriente Próximo, no tienen más alternativa de *safe haven* que la UE. Por su capacidad económica, los Estados petroleros del Golfo Pérsico podrían convertirse en un polo de acogida, pero, simplemente, no acogen refugiados. Tampoco hay alternativas hacia el Este o el Noreste: ni Rusia, ni China, ni Irán ni la India son acogedores de refugiados. Para los africanos del Sahel y los países subsaharianos, la migración hacia el Sur y el Oeste, hacia otros países africanos, es posible y frecuente, pero llena de incertidumbres. Al final, la UE es la única región cercana en la que encontrarán un Estado de Derecho y una sociedad que acepta la recepción de asilados y que dedica medios económicos a apoyarlos (la alternativa americana queda lejos y fuera del alcance de la inmensa mayoría).

Como se ha repetido a menudo, el Mediterráneo se ha convertido en la frontera migratoria más desigual del mundo –excluyendo a la que separa las dos Coreas–, con una diferencia de renta *per cápita* entre sus dos orillas mucho mayor que la que separa a los dos países de la otra gran frontera migratoria mundial, EEUU y México. La renta *per cápita* de EEUU equivale a 3,4 veces la de México, pero la renta *per cápita* española equivale a seis veces la marroquí y la italiana supone cinco veces la egipcia. Y si comparamos con los países subsaharianos, que son ahora los principales emisores de emigrantes económicos que atraviesan esa frontera mediterránea, vemos que la renta *per cápita* española es 16 veces la de Senegal y la italiana es 25 veces la de Malí. Esta enorme diferencia crea una presión migratoria que no sólo provoca problemas en los países de destino sino también en los de tránsito, donde se van incrementando y asentando bolsas de emigrantes a la espera de poder atravesar a Europa.

La oleada migratoria actual transmediterránea se inició en 2011, cuando algunos Estados ribereños, básicamente Túnez y Libia, perdieron la capacidad de controlar la salida de emigrantes desde sus costas tras las llamadas “primaveras árabes”, convirtiendo en papel mojado los acuerdos que Italia había firmado en años anteriores con ellos. En ese año, las rutas del Mediterráneo occidental (entre Marruecos y España) y del Atlántico (desde Mauritania, Senegal y otros países costeros vecinos hacia Canarias) estaban ya muy controladas, gracias a los acuerdos y la colaboración establecidos por España con estos países a lo largo de los años. El cierre de esas rutas desplazó la presión migratoria hacia el Este y la frontera greco-turca se convirtió en la principal puerta de entrada de la inmigración irregular al espacio Schengen antes de 2011. A partir de ese año, el Mediterráneo central (entre Italia y Túnez o Libia) devino la ruta principal y, una vez que Túnez logró la estabilidad, Libia pasó a ser el punto de salida. Pero, a su vez, los vecinos de Libia están ahora controlando mejor sus fronteras con este país, temerosos de la exportación desde allí de la inestabilidad y del yihadismo de Daesh (el llamado Estado islámico) y, por su parte, el gobierno de Libia, el reconocido internacionalmente, está dificultando la entrada por avión en el país de algunos

grupos de inmigrantes, como los paquistaníes, de los que sabe que suelen intentar el salto a Europa. La combinación de ambas cosas está disminuyendo la entrada en Libia de inmigrantes y está desviando de nuevo a parte de ellos hacia las rutas marítimas y terrestres del Este. Así, en las últimas semanas hemos visto cómo las islas griegas y la frontera terrestre oriental del espacio Schengen (Hungría, con un flujo que viene desde Serbia) están viviendo un aumento considerable de las llegadas.

Las normas europeas –conjuntas o de los Estados miembros– diferencian claramente entre asilados/refugiados e inmigrantes económicos. Mientras en el caso de los primeros prima el enfoque humanitario y tienen derecho a recibir un permiso de residencia si se demuestra que ellos y los países de que proceden cumplen ciertas condiciones, en el caso de los inmigrantes económicos la lógica que domina las decisiones de los Estados es la económica relacionada con el mercado de trabajo. En aplicación de esta lógica, la presión migratoria africana es rechazada porque en gran parte no resulta integrable en los mercados de trabajo europeos, que buscan atraer una inmigración de alta cualificación, muy diferente a la de cualificación media o baja que llega de forma irregular a través del Mediterráneo. Aparentemente, la distinción entre uno u otro tipo de inmigrantes (económicos o refugiados) es fácil, pero en la práctica resulta cada vez más difícil porque las dictaduras más crueles y los conflictos más mortíferos se producen en muchos casos en países que son a su vez pobres, de forma que no siempre está claro si un individuo en particular huye de un país por razones de supervivencia económica o porque su vida o su integridad física está en riesgo. Por otra parte, los refugiados, tras un período de adaptación, deben encontrar su lugar en mercados de trabajo en los que no siempre les resulta fácil integrarse (es el caso, por ejemplo, de los refugiados somalíes y eritreos en el Reino Unido, donde han encontrado muchas dificultades para dar el salto hacia una sociedad urbana, individualista y competitiva y en buena parte se encuentran en el desempleo permanente y dependientes de la asistencia social). También otros Estados tradicionalmente acogedores de asilados, como Suecia y Alemania, se han encontrado con problemas semejantes respecto a algunos grupos de refugiados y todos se enfrentan al riesgo de confrontación con los movimientos anti-inmigración. Hay que tener en cuenta, además, que esta ola migratoria afecta en primer lugar a los países del Sur y Este de la UE, los más dañados por la crisis económica y con menos recursos para gestionar esta llegada, para integrar a nuevos inmigrantes en su mercado de trabajo y para ofrecer protección social a los asilados.

A la necesidad y a veces dificultad de integrar a quienes tienen derecho a asilo se une la dificultad para hacer que retornen a sus países quienes no lo tienen, porque ni la UE ni los Estados miembros disponen de recursos legales, administrativos y económicos suficientes para hacer cumplir las órdenes de expulsión a quienes se les deniega el estatus de asilado porque se considera que su vida o integridad física

no peligran en su país de origen. En la práctica, el 60% de las personas que reciben una orden de expulsión se queda en la UE, lo que implica un fracaso muy importante para la política migratoria y se convierte en un problema de seguridad para el espacio Schengen.

La respuesta al problema desde de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE

Desde 2013 se escuchan voces en la UE que plantean una operación PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) para dar respuesta al problema migratorio. En un momento en el que la UE y alguno de sus Estados miembros están desarrollando el concepto de seguridad marítima, varias armadas europeas han visto en la crisis migratoria una oportunidad y, en su argumentación, han tratado de extrapolar la experiencia obtenida en la lucha contra la piratería en el Índico de la misión Atalanta de la UE.

El 3 octubre 2013 se produjo un grave naufragio frente a la isla de Lampedusa que provocó 360 víctimas y abrió el debate europeo sobre la necesidad de reaccionar. En respuesta, el Consejo de Asuntos de Justicia e Interior del 8 octubre creó una *Task Force Mediterranean* para evaluar la situación e informar sobre las medidas posibles a tomar en el Consejo del 5-6 diciembre. Paralelamente, Italia organizó la operación Mare Nostrum entre octubre de 2013 y octubre de 2014, a la que dedicó entre 9 y 10 millones de euros mensuales, en la que participaron 32 buques, más aviones, helicópteros y submarinos, y que recogió en ese período a 180.000 emigrantes que en su inmensa mayoría habían partido de las costas libias. El 24 de octubre de 2013 Italia propuso a la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores (AR) una misión PCSD para destruir las embarcaciones, imitando la experiencia de Atalanta. Entre los argumentos a favor se mencionaba que una misión militar naval y aérea añadiría valor de inteligencia y conocimiento situacional y aumentaría la eficacia de la búsqueda, pero también se sopesó que una misión como la solicitada militarizaría la respuesta a los problemas humanitarios y que tendría dificultades para coordinarse con las misiones Hermes y Mare Nostrum y para complementarse con Frontex, por lo que el Consejo Europeo descartó una misión PCSD de salvamento y optó por una misión mixta de gestión de fronteras (Frontex) y apoyo humanitario (Triton) que se desplegaría hasta 30 millas de las costas italianas y con un coste mensual de 3-4 millones de euros.

Un nuevo hundimiento a 120 millas al sur de Lampedusa, el de un pesquero el 20 de abril de 2015 con 700 víctimas, puso de nuevo sobre la mesa la necesidad de hacer algo más. Ese mismo día, el Consejo de Asuntos Generales de la UE acordó actuar para evitar tragedias humanas derivadas del tráfico ilícito de personas y dos días más tarde el Comité de Política y Seguridad (CPS) pidió al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión que le sugirieran opciones sobre la base de la Operación Atalanta. Al día siguiente, un Consejo Europeo extraordinario

encargó a la AR la puesta en marcha de una misión PCSD para luchar contra el tráfico de personas mediante la detección, captura y destrucción de las embarcaciones. También se acordó reforzar la operación Tritón, ampliándola hasta las 138 millas marítimas. La AR, Federica Mogherini, expuso la finalidad de la operación el 11 de mayo ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el día 18 del mismo mes, el Consejo de Asuntos Generales aprobó la puesta en marcha de una operación de gestión de crisis (PESC 2015/778).

La misión EUNAVFOR MED

La misión aprobada el 22 de junio de 2015 tiene como objetivo desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito de personas en el Mediterráneo central (entre Libia e Italia), detectando, capturando y eliminando los buques y medios que utilizan. La operación está articulada en tres fases de las que sólo se ha aprobado la puesta en marcha de la primera, destinada a mejorar la información sobre las rutas y las redes de migración mediante el despliegue de patrullas en alta mar. Esta fase no precisa la autorización de Naciones Unidas. En una segunda fase, se procedería a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito de inmigrantes. En la misma fase, y si se obtiene una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el consentimiento de Libia o el del país de bandera del barco en cuestión, se procederá a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar y en las aguas interiores de Libia, los buques sospechosos. En una tercera fase, que requiere la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento de Libia, la misión adoptará “todas las medidas necesarias” (lo que en la terminología de las resoluciones supone el uso de la fuerza), incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico de inmigrantes en el territorio libio.

La respuesta por fases no ha dejado de suscitar dudas sobre la idoneidad de una misión PCSD para alcanzar los objetivos previstos. De entrada, el objetivo estratégico de EUNAVFOR MED es desbaratar las redes, no facilitar el salvamento, lo que resulta paradójico porque los medios militares no son lo más idóneos para combatir actividades delictivas y los buques de la operación pueden acabar salvando a los mismos emigrantes cuyo traslado a Europa por las redes trataban de evitar. Por el momento, Rusia y Libia se oponen a autorizar el uso de la fuerza por motivos políticos, pero no son los únicos que tienen reservas para justificar el uso de la fuerza, tanto por sus posibles daños colaterales como por el riesgo de que la autorización acabe amparando una operación militar a mayor escala.

La experiencia adquirida en la misión Atalanta contra los piratas marítimos tiene poca utilidad en el Mediterráneo. En la operación Atalanta, aunque se dio prioridad a la captura de buques nodriza para evitar que desde ellos partieran naves más pequeñas, no se destruyeron automáticamente, bien porque se tenían que devolver

a sus propietarios, bien porque se llevaban a puerto como elemento de prueba. Las pequeñas embarcaciones se retenían, remolcaban o destruían con las mismas limitaciones y no existía riesgo de que los intercambios de disparos causaran daños colaterales a víctimas civiles. En esa misión, las acciones terrestres fueron muy pocas y se limitaron a actuaciones aeronavales sobre las bases de partida de los piratas, sin colocar tropas sobre el terreno. Las patrullas europeas lograron una disminución radical de los ataques piratas pero no su erradicación porque las actuaciones delictivas se fueron desplazando más lejos. La detención de piratas generó complicaciones en su traslado a puerto, custodia y entrega a las autoridades judiciales, que se tradujeron a menudo en su puesta en libertad.

Si el objetivo estratégico de EUNAVFOR MED es desbaratar el modelo de negocio de las redes de tráfico de personas, no resulta nada claro cómo podrá hacerse actuando desde fuera de las aguas territoriales libias sin actuar sobre el territorio libio. Para destruir las embarcaciones en sus puntos de salida sería preciso desplegar tropas sobre el terreno para obtener información sobre su localización y evitar daños colaterales. Incluso si la operación consigue reducir el flujo de buques nodriza, las redes podrían habilitar embarcaciones más frágiles para sostener los flujos, con el consiguiente incremento del riesgo para los embarcados. Por otra parte, las llamadas “mafias” de inmigración son redes muy laxas, compuestas por una gran variedad de individuos sin una relación jerárquica entre sí, que operan desde los países de origen hasta los de destino, con múltiples funciones, y con un negocio millonario que se reparte entre muchos: el que informa y recluta en origen, el propietario del camión que cruza el desierto, su conductor, el funcionario de fronteras que se deja sobornar en algún país de paso, el dueño del local donde se acoge a los inmigrantes a la espera de que salga el barco, el que los alimenta en la espera, el dueño del barco, su piloto, el que les alecciona sobre cómo comportarse al llegar a suelo europeo, el que les ayuda en destino, etc... Se les culpa de la inmigración irregular, pero sólo son un medio necesario para cumplir un deseo, ya sea mejorar social y económicamente o vivir en un país en paz. En cualquier caso, por su naturaleza, estas redes no son destruibles con medios militares. Sólo un trabajo policial y judicial, complicado por su carácter transnacional, podría debilitarlas.

Los flujos migratorios irregulares por vía marítima están desnaturalizando la función del salvamento porque la legislación y los medios dedicados a este fin fueron definidos para socorrer a las tripulaciones en peligro en casos puntuales de accidente, no para prestar asistencia a flujos migratorios masivos y permanentes. Los medios civiles de salvamento y socorrismo están dimensionados para las tareas tradicionales, pero se han visto desbordados por las migraciones, lo que ha dado paso al empleo de naves militares o embarcaciones de guardia costera para funciones de salvamento para las que no están diseñadas. Además del coste que supone emplear fragatas, su uso desnaturaliza la función disuasoria de las fuerzas

armadas y de las de control de fronteras ya que se ven obligados a asegurar la protección de los buques en tránsito en lugar de evitar su llegada. Si se añade a lo anterior la participación de buques no gubernamentales en tareas de salvamento – tanto los buques mercantes y de pesca como los de organizaciones de ayuda, como Médicos sin Fronteras–, el refuerzo de las capacidades de salvamento, por un lado, ayuda a evitar naufragios pero, por otro, impulsa a correr riesgos. Como resultado, y en el afán de evitar todo riesgo, es probable que los buques militares y civiles acaben acercándose lo más posible a las costas libias para rescatar más emigrantes, generando así un efecto llamada. Si esto ocurre, el resultado final de la misión militar no sería el de destruir las redes de tráfico ilegal sino el de ofrecer un transporte seguro a todos los que se aventuran en el mar. Además, y dada la dificultad de erradicar el tráfico, la operación naval tiene todas las posibilidades de convertirse en permanente, frente a los 14 meses iniciales para los que fue aprobada, lo que generará problemas de coste y rotación de fuerzas.¹

La situación y las perspectivas serían muy diferentes para Europa si Libia contara con un gobierno estable (un objetivo en el que las negociaciones entre las distintas facciones parecen ir avanzando) con el que la UE pudiera llegar a un acuerdo de devolución de los inmigrantes recogidos en sus aguas territoriales. Esto es lo que sucede en la actualidad en las costas mauritanas o de Senegal, que son patrulladas por fuerzas españolas junto a las locales mediante acuerdos de devolución, programas de cooperación y fondos de asistencia. Estos acuerdos han hecho desaparecer prácticamente la inmigración irregular por vía marítima que salía hacia Canarias hasta 2005. Pero, en ausencia de un acuerdo semejante, y en el contexto del derecho marítimo, la operación EUNAVFOR MED se convertirá en una operación de salvamento que evitará muertes en el mar pero que, por eso mismo, provocará un aumento de las llegadas y, antes o después, el rechazo de los Estados a mantenerla.

Conclusión

Estamos viviendo un momento excepcional en cuanto al número de refugiados que huyen de conflictos en Asia y África, y que se suman a la inmigración económica tradicional en su intento de llegar a suelo de la UE. Europa es el único territorio más o menos cercano que ofrece la posibilidad de un asilo con garantías jurídicas y un cierto apoyo a la integración. Pero en Europa las razones humanitarias son sólo parte de la ecuación, en la que se incorporan también elementos económicos –la integración en el mercado de trabajo de los asilados, el coste del apoyo estatal que reciben– y políticos –la fuerza de los movimientos anti-inmigración en la mayor parte de los países–. A esto se añade la imposibilidad por el momento de garantizar la devolución de los que, tras la llegada, reciben una respuesta negativa a su

¹ Sólo 10 de los 28 Estados miembros participarán directamente en la operación EUNAVFORMED aportando seis buques, dos submarinos y 12 aviones (incluidos tres helicópteros y dos aviones no tripulados). El Congreso ha aprobado el 16 de julio la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la operación.

petición de asilo, y se convierten en inmigrantes de estancia irregular.

El temor a una avalancha no digerible y el horror ante las muertes en el Mediterráneo han llevado a la UE a un proyecto que intenta atacar uno de los eslabones del proceso: las llamadas mafias, las redes que organizan el viaje. Pero no resulta probable que el instrumento elegido, una operación militar en aguas internacionales, pueda conseguir su objetivo, más apropiado para fuerzas de tipo policial que obtienen información en tierra. Es más probable que, en aplicación del derecho marítimo, EUNAVFOR MED se convierta en una operación de salvamento, algo para lo que no son necesarios recursos militares, y que tenga en consecuencia un efecto llamada.