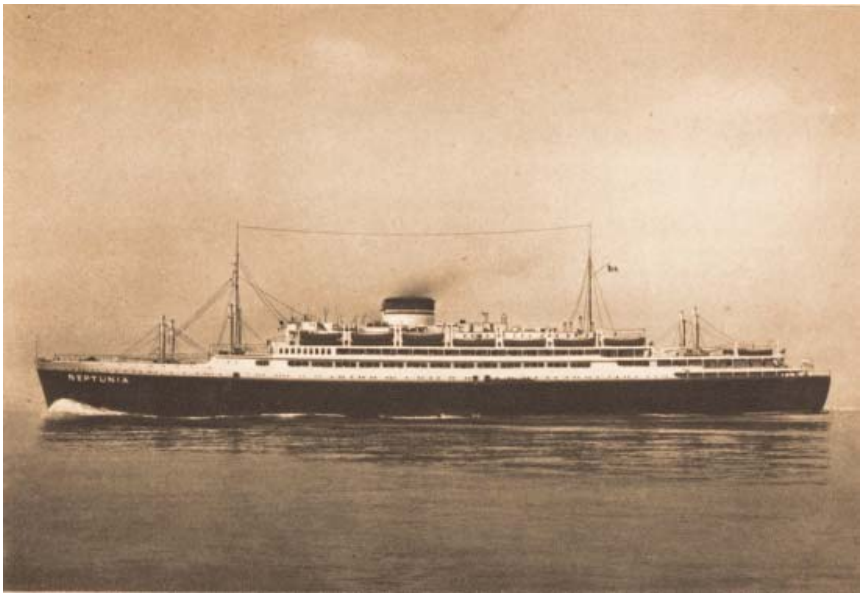
PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

05

2017



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)

Directores-Directeurs:

RACHID EL HOUDAÏGUI (Directeur-Foundateur)
Université Abdelmalek Essaâdi (Tanger-Tétouan)

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ
Universidad de Cádiz

CONSEJO ASESOR - CONSEIL SCIENTIFIQUE

MERCEDES MOYA ESCUDERO
Universidad de Granada

ZAKARIA ABOUDAHAB
Universidad Mohammed V de Rabat

MIGUEL ANGEL CEPILLO GALVIN
Universidad de Cádiz

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
Universidad Nacional de Educación a Distancia

MED. ABDELLOUAHED EL ASRI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

GONZALO ESCRIBANO
Real Instituto Elcano

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA
Universidad de Cádiz

MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI
Universidad de Castilla La Mancha

PANAGIOTIS GRIGORIOU
Universidad del Egeo

BOUTAINA ISMAILI IDRISSI
Universidad Mohammed V de Rabat

SAID MOUFTI
Real Instituto de Estudios Estratégicos de Rabat

SAID SADDIKI
Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés

NORA SEDDIKI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

HAMMAD ZOUITNI
Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés

JESUS VERDÚ BAEZA
Universidad de Cádiz

LEONARDO PASQUALI
Universitá degli Studi di Pisa

Dirección Ejecutiva - Redacteurs en Chef:

MIGUEL ACOSTA SÁNCHEZ
Universidad de Cádiz

SARRA SEFRIOUI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

Secretario - Secrétaire

JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ
Univerisad de Cádiz

COMITÉ DE REDACCIÓN - COMITÉ DE RÉDACTION

YOUSSEF EL HAMDOUNI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tánger-Tetuán

MICHEL REMI NJIKI
Universidad de Cádiz

CARMEN RUÍZ SUTIL
Universidad de Granada

SIHAM ZEBDA
Universidad de Cádiz

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE ÉPOQUE - VERSION ELECTRONIQUE)

05

janvier/décembre
2017

CÁTEDRA JEAN MONNET «INMIGRACIÓN Y FRONTERAS»
DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
Serie Estudios Internationales y Europeos de Cádiz

La correspondance con la Revue Paix et Sécurité Internationales peut être adressée au Directeur Exécutif de la Revue:

La Correspondencia con la Revista Paix et Sécurité Internationales puede dirigirse al Director Ejecutivo de la Revista:

The correspondence with the Journal Paix et Sécurité Internationales may be adressed to the Executive Director of the Journal:

Miguel Acosta Sánchez - Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad, s/n, 11405 JEREZ-CÁDIZ.

web: https://revistas.uca.es/index.php/paetsei
mail: paixetsecurite@uca.es
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2017.i5

ISSN: 2341-0868
Dêpot Legal du Maroc 2003/0091

Diseño de Cubiertas: *CADIGRAFÍA Publicidad y Comunicación SL* - Ronda de Vigilancia s/n, Edificio Tartessos, 11011, Cádiz

SOMMAIRE

EDITORIAL

Antonio Remiro Brotóns
Sobre la libertad e independencia académicas 13

ÉTUDES

Adam Smith
Uncertainty, Alert and Distress: The Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean 29

Incertidumbre, alerta y peligro: la posición precaria de las operaciones Search and Rescue de las ONG en el Mediterráneo central

Incertitude, alerte et détresse: la position précaire des opérations Search and Rescue des ONG en Méditerranée centrale

Rachid El Houdaïgui – Anass Gouyez Ben Allal
Rivalité et quête de leadership au Moyen-Orient a la lumière de l'accord sur le programme nucléaire iranien 71

Los desafíos de Seguridad en Oriente Medio, rivalidad y búsqueda de liderazgo: análisis a la luz del Acuerdo sobre el Programa Nuclear Iraní

Security Challenges in the Middle East, Rivalry and Leadership Search: Analysis in Light of the Agreement on the Iranian Nuclear Program

Francina Esteve
The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding The Surveillance Of External Maritime Borders 93

Las funciones de búsqueda y rescate coordinadas por la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en relación con la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores

Les missions de recherche et de sauvetage coordonées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtés (Frontex) concernant la surveillance des frontières maritimes extèrieures

Belén Sánchez Ramos

Places of Refuge for Ships in Need of Assistance: Looking for the best Response 117

Lugares de refugio para buques necesitados de asistencia: en busca de la mejor respuesta

Lieux de réfuge pour les navires ayant besoin d´assistance : à la recherche de la meilleure réponse

Mamadou Nientao

La gestion integrée des ressources en eau au Mali : le regard du Droit international..... 147

La gestión integrada de los recursos hídricos en Mali: la visión del Derecho Internacional

Integrated Water Resources Management in Mali: The View of International Law

F. Saverio Angiò

Islamic State's Qutbist Statehood: A Systemic Threat to the Concept of Sovereignty as a Primary Institution in the English School of International Relations 181

La estatalidad qutbista de Estado Islámico: una amenaza sistémica para el concepto de soberanía como una institución primaria de la Escuela inglesa de las Relaciones Internacionales

Le Statut d'Etat Qutbist de l'État islamique: une menace systémique pour le concept de souveraineté comme une institution principale de l'École anglaise des Relations Internationales

NOTES

María Dolores Algora Weber

The Regional Integration as a Solution to Face the Mediterranean Security Challenges..... 201

La integración regional como solución para hacer frente a los desafíos de la seguridad en el Mediterráneo

L'integration régionale comme solution aux défis de la sécurité méditerranéenne

Abdelhamid Bakkali

OTAN et contre-asymetrie : ambiguïté et difficulté d'adaptation 219

OTAN y contra-asimetría: Ambigüedad y dificultad de adaptación

OTAN and Counter-asymmetry : Ambiguity and Difficulty Adapting

DOCUMENTATION

Declaration Conjointe établissant un Partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union Européene et ses États Membres 233

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

ECHEVERRÍA, J., *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, Cuadernos de Estudios Europeos n.º 6, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2017, par L. Calvo Mariscal 281

GOUYEZ BEN ALLAL, A., *La prolifération nucléaire et les défis géopolitiques de sécurité : analyse des programmes nucléaires de la Corée du Nord, du Pakistan et l'Iran*, Editorial Académica Española, Madrid, 2017, par A. P. Adimi 284

NOURI, M., *Conflits, pouvoir et médiation: conceptions, trajectoires et enjeux*. Éditions Universitaires Européennes, Bruxelles, 2016, par B. Molina Rueda..... 289

TABLEAU D'EQUIVALENCE DES POSTES UNIVERSITAIRES

Tableau d'equivalence des postes Universitaires – Tabla de equivalencia de cargos académicos – Academic Ranks 295

ÉDITORIAL

SOBRE LA LIBERTAD E INDEPENDENCIA ACADÉMICAS[1]

ANTONIO REMIRO BROTÓNS[2]

He de agradecer al profesor del Valle Gálvez y a su equipo por invitarme una vez más a participar en las actividades del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz. Siempre es un placer venir hasta aquí; aunque sean muchos kilómetros los que en mi caso he de recorrer, la meta lo merece. También quisiera agradecer la absoluta libertad que se me ha dado para enfocar mi intervención, una reflexión sobre algunos aspectos de mi ya larga experiencia como profesor, investigador y abogado internacionalista. Se trata de un curioso desafío.

Acabo de acceder a la condición de emérito, lo que no tiene mucho mérito, dicho sea de paso, en este país nuestro, a diferencia de lo que sucede en otros países. Esta condición ahora adquirida no ha aumentado mi grado de libertad o independencia, porque siempre dispuse de ella. Viendo mi vida retrospectivamente creo que la razón por la que opté por la carrera académica fue por la seducción de una forma de vida relativamente libre e independiente. Ahora, eso sí, dispongo de más tiempo para disfrutar de esos valores tan queridos por mí; porque no tengo el pie forzado del mercado cautivo del alumno de grado, sino que voy predicando por el mundo conferencias fuera de currículo o actuando como abogado en casos que me suscitan un gran interés. Esa perspectiva del tiempo me permite compartir muchas experiencias y transmitir vivencias habidas con quienes nos antecedieron en las aulas y en el foro, personas, que mis oyentes no han conocido, o solo de oídas.

En eso es en lo que noto que los años se van cumpliendo. Uno va acumulando un acervo que se acompasa con su propia vida. Y dentro de mi vida profesional, el Territorio y los Tratados han sido elementos muy destacados. No es que me haya dedicado solo y exclusivamente a estos dos ámbitos temá-

[1] Transcripción de la Conferencia por el Prof. Dr. D Antonio Remiro Brotóns el 27 de Noviembre de 2015, en la inauguración de las Jornadas *Soberanía y Territorio de las Españas, 200 años después de la Constitución de Cádiz: el Área del Estrecho*, celebradas en la sede de la Facultad de Derecho en Algeciras.

[2] Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público (Professeur des Universités–Emeritus Professor), Universidad Autónoma de Madrid.

ticos, pero si analizo mi producción bibliográfica, al cabo de unos cuarenta y cinco de actividad como publicista, tanto los tratados como el territorio han ocupado un papel central muy importante.

Siempre me atrajeron las cuestiones territoriales. Me encontré con ellas, en cierto modo, de repente, en mis primeros pasos como publicista, y ya no las dejé a lo largo de mi carrera. Los contenciosos territoriales a los que me he dedicado, no solo como profesor, sino también como abogado, son contenciosos enormemente volátiles, con muchos elementos de carácter irracional. No hay cosa que altere más la vida social que un conflicto territorial mal planteado por los medios de comunicación. Y eso explica por que muchos contenciosos territoriales acaban pudriéndose, insepultos, durante decenios e incluso siglos. Los políticos que buscan compromisos racionales y prácticos pueden acabar siendo acusados de traición.

¿Que político va a entrar a negociar una solución que satisfaga a todas las partes del juego, bajo el riesgo de verse vilipendiado, o arrastrado por las calles? De hecho, grupos políticos que no conseguirían ni un adarme de voto en unas elecciones generales son capaces de movilizar a grandes masas para derribar cualquier proyecto de pacto o de negociación constructiva. Y, en esas condiciones cuando sólo se admiten las posturas maximalistas, las simplificaciones del *todo o nada* lo seguro, si partimos de la *nada* y no nos acompaña el *poder,* es que sigamos en la *nada* con derecho al pataleo, eso sí, por trescientos, cuatrocientos o quinientos años más, siempre renovables. Nunca se solucionarán los problemas porque es menos arriesgado vivir con ellos alimentando en la población el síndrome de la víctima. Responsables de todo ello son en gran medida las escuadras de los patriotas. No quisiera ser mal interpretado. Amar la patria, la propia identidad, es encomiable. Es bueno que se te erice la piel ante determinados símbolos , trátese de himnos o banderas. Pero el patriotismo se hace pernicioso cuando alimenta la frustración colectiva y altera el relato histórico para convertir en epopeya las obtenciones propias y en crimen las ajenas. En este sentido los patriotas son una peste para cualquier país.

Empezaré con algunos casos que lo ponen de relieve, por ejemplo, el caso de la península de La Guajira, disputada entre Colombia y Venezuela. En el siglo XIX, dos políticos beneméritos, colombiano y venezolano, llegaron al acuerdo de partir por la mitad la península; el oeste, para Colombia, el este, para Venezuela. Este acuerdo, conocido como *Tratado Santos Michelena*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

– *Pombo*, nunca fue ratificado por la Asamblea Legislativa venezolana porque a la mayoría le sabía a poco, querían toda la península para ellos. ¿Qué pasó? Pues que años después se acudió a un arbitraje de la Reina Regente de España, María Cristina de Habsburgo, tan vinculada desde cierto punto de vista a esta ciudad de Algeciras, y mediante laudo arbitral se adjudicó casi toda La Guajira a Colombia; de manera que solo una mínima parte de la península es hoy venezolana. El señor Guzmán Blanco, presidente que fue de Venezuela, era para entonces embajador acreditado en seis capitales europeas, no por amor al trabajo, sino por su afán de acumular las consignaciones presupuestarias de todas ellas, gracias a lo cual vivía en París y se paseaba en un caballo blanco por los jardines de Boulogne. Mientras Guzmán Blanco practicaba la equitación sobre su albo y elegante equino, el embajador colombiano visitaba frecuentemente la antecámara de la Reina viuda (lo dejaremos ahí). Hoy no se plantearía el problema inquietante sobre la delimitación de espacios marinos en el golfo de Venezuela ni tendría Venezuela que sostener la doctrina de la *costa seca* para negar en él derechos a Colombia si los patriotas no hubieran tumbado el tratado *Santos Michelena-Pombo.*

Otro ejemplo lo ofrece la difícil cuestión de los límites entre Ecuador y Perú en la región amazónica. Sometido el asunto al arbitraje del rey de España (Alfonso XII), se filtró un proyecto de laudo que, manejado por los patriotas ecuatorianos, condujo a graves alteraciones del orden público en Quito y Guayaquil e intentos de asalto de la misión española, porque los ecuatorianos creían tener derecho a más de lo que se les atribuía. Dadas las circunstancias, el rey de España engavetó el proyecto y el laudo ya no se dictó. Y, ¿qué pasó años después? Pues que Perú ganó una guerra al Ecuador, se firmó en Río un Protocolo en 1942 y y cincuenta años más tarde, tras decenios destinando una parte sustancial del presupuesto nacional al gasto militar, pudo ejecutarse el protocolo, con quebranto de las expectativas territoriales ecuatorianas, que habrían sido mejor satisfechas de haberse aceptado el laudo del Rey de España. Otro buen ejemplo de patriotismo.

En relación con España, en el último tercio del siglo XIX, cuando contemplábamos nuestra propia decadencia y por todas partes se nos acosaba tratando las potencias emergentes de quedarse con los restos del Imperio, se planteó en los confines de Oceanía el contencioso con Alemania sobre la soberanía en las islas Carolinas. Los alemanes querían ocuparlas aducien-

do que nuestra presencia allí era formal y no real. Al final la mediación del Santo Padre evitó el conflicto reconociendo el fuero de España y dando el huevo a Alemania. Pero mientras, la insolente reclamación (¡ los alemanes quieren apoderarse de las Carolinas!) provocó en Madrid unos desordenes públicos de gran intensidad, con manifestaciones ante la embajada alemana con airados patriotas que, seguramente, no tenían la menor idea de donde se encontraban estas islas.

Este patriotismo peyorativo podría calificarse como patrioterismo. Hay que dar cauce a la patria, ciertamente, pero no desbocarla; sus intereses vitales se salvaguardan con sentido común y realismo, no con aproximaciones viscerales que se expanden en una atmósfera política y mediática volátil. Conviene tenerlo en cuenta, porque nuestro país, territorialmente, no está consolidado. Hay países que tienen una dimensión territorial establecida, consolidada; pero España es un país, que por activa y por pasiva, no goza de esa cualidad.

Tenemos territorios polémicos e incluso, por si no tuviéramos suficientes enanos en el exterior, los creamos en el interior, cuando desde dentro del Estado se intenta desvertebrarlo. No se trata de que tengamos reclamaciones territoriales frente a terceros, y terceros tengan reclamaciones territoriales frente a nosotros, en el orden internacional, sino que nosotros mismos perturbamos nuestra identidad colectiva a base de crear identidades paralelas en línea de contradicción, que no de suma. En este sentido, nuestros hermanos catalanes se han arrogado un llamado *derecho a decidir* como un derecho de autodeterminación, pasando por alto el carácter antidemocrático de una reclamación que implica despojar a todos los españoles del derecho a decidir sobre el futuro común. Los catalanes tienen más intereses que los demás españoles en Cataluña; pero no más derechos. Tienen más intereses, porque viven allí, y entendemos por catalanes, aquellos que están empadronados en Cataluña, lo cual es otro elemento que barbarizaría un derecho a separarse del Estado. Pues si yo mañana me empadrono en Tarragona, ya soy catalán a todos los efectos. En cambio, un catalán, no de *Ocho Apellidos* como los de Karra Elejalde en la película de Emilio Martínez Lázaro, sino simplemente con dos, que viva aquí, en Algeciras, no tiene ningún derecho, ninguno, a decidir, aunque hable catalán, aunque sea catalán culturalmente. Serán los extremeños, andaluces o murcianos empadronados en Cataluña y sus hijos, los que en el proyecto independentista tendrían que decidir la separación de Cataluña

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

de una España democrática en la que las comunidades autónomas gozan de un amplio autogobierno. Tenemos un territorio, pues, en una frágil situación vinculada a la discusión doméstica sobre nuestra propia identidad. El riesgo de descomposición del Estado es grave hasta tal punto que las reclamaciones de carácter territorial que se plantean frente a terceros, por activa y por pasiva, a ambos lados del Estrecho, aparentan ser ya una cuestión menor.

Cuando yo comencé mis estudios sobre el territorio me interesaba tanto lo uno como lo otro. Recuerdo que acababa de nacer el periódico *El País* (en aquella época, recién fundado, era muy digno de consideración. Ahora lo es bastante menos). Darío Valcárcel dirigía las páginas de Opinión. Cuando abandonó *El País* creó la revista *Política Exterior* y otras, a las que ha dedicado toda una vida. Se trata de una persona espléndida, aguda y generosa con la que guardo una relación excelente, de aprecio recíproco; pero en aquel momento no lo conocía. Sin que nadie me lo pidiera escribí un artículo sobre la libre determinación, centrado en los procesos de desintegración que a partir de los movimientos nacionalistas se iban a producir en España, y al cabo de un tiempo me devolvieron el artículo, acompañado de una carta, en la que se decía cortésmente que a pesar del indudable valor del texto remitido, renunciaban a publicarlo porque el tema ya no era *de actualidad*. De esto hace más de cuarenta años. Con que ¿no era de actualidad?

Por otro parte, me he encontrado frecuentemente con las cuestiones de los territorios de Ceuta, Melilla y los presidios menores de un lado, y Gibraltar de otro, y ahora puedo revelar, a título anecdótico, que los primeros intentos de censura editorial editorial que padecí tuvieron que ver justamente con un librito que publiqué bajo el título *Territorio Nacional y Constitución* en 1978. (Adelantaré que a lo largo de mi vida, y por ahora, se me ha pretendido censurar en tres ocasiones, y en todas ellas se ha cumplido la sabia consideración de Santa Teresa de que *cuando se cierra una puerta, se abre una ventana*). Pensé que el lugar apropiado para publicar el trabajo era la *Revista de Estudios Políticos*, ya desaparecida, que dirigía el profesor Don Luis Sánchez Agesta a quien, según se dice, Franco quiso de ministro de Educación y por error o dolo se nombró a su sucesor en el Rectorado de la Complutense. Pasaron unas semanas y he aquí que el Director me escribe y me devuelve el estudio porque tratándose de un tema delicado es mejor no escribir sobre él, decía. Yo contesté muy atentamente al profesor Sánchez Agesta indicándole que cuando decidiera

ocuparme de un tema absolutamente intemporal, aburrido y muerto consideraría que su Revista sería el lugar más adecuado para su publicación. Fue entonces, al cerrarse esta puerta, cuando se abrió la ventana de la que hablaba Santa Teresa. Algo así como el ángel que le buscaba aparcamiento al Ministro del Interior Fernández Díaz. Un gran amigo mío, Antonio García Berrio, Catedrático de Lingüística, hombre brillantísimo, erudito y con inmejorables contactos en el mundo editorial, me comentó su amistad con los responsables de las Colecciones Universitarias de Planeta, que existían entonces. Dicho y hecho. A las pocas semanas el librito estaba en la calle con contraportada de Peridis. Lo que iba a ser un modesto artículo publicado en una revista de circulación limitada se convirtió en un libro que incluso se vendía en *El Corte Inglés* (un par de años después encontré en una de sus tiendas treinta o cuarenta ejemplares en un gran cesto a precio de saldo, los compré todos y, finalmente, me quedé sin ninguno, hasta que hace unos meses un médico amigo, de Málaga, Ángel Rodríguez Cabezas, dueño de una editorial, la 33, se empeñó en una reimpresión facsimilar).

En los orígenes del Constitucionalismo español, en la única Constitución, la de 1812 –«La Pepa»–, que menciona todos los Reinos que conforman el territorio de España, no se mencionan Ceuta y Melilla. Eso fue deliberado, no una casualidad. En las sesiones secretas de las Cortes que trataban estos temas llegó a autorizarse la venta de Melilla al Sultán de Marruecos por corceles blanco para combatir a las fuerzas napoleónicas. La diferenciación que se hacia entre ambas plazas era patente. El estatuto de Melilla no era equivalente al de Ceuta. Hoy día, identificamos ambos territorios como dos ciudades autónomas, pero por aquel entonces no se consideraba que estuvieren en el mismo nivel. Ceuta era más que Melilla y en aquel momento también se observaba que la *esencia* de España era una cosa territorialmente hablando y la *propiedad* de España era otra. Es decir, que Ceuta y Melilla, especialmente Melilla, más aún los llamados presidios menores, eran propiedad de España, pero no eran esencia de España. De ahí que fuera factible negociar su cesión a otro país si eso convenía al propietario por cualesquiera motivos. Una cosa era *ser* y otra *poseer*. España *poseía* el norte de África, pero *no era* en el norte de África. Tengo en mi poder, como una de mis más preciadas pertenencias bibliográficas, un opúsculo brevísimo redactado a mediados del siglo XIX por el presbítero Acosta en el que dice que *«más que Ceuta y mil Ceutas vale*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

Gibraltar», anticipando la idea, que hizo suya el general Primo de Rivera, entre otros, de intentar un canje de Ceuta y Melilla por Gibraltar. En mi trabajo trataba de relativizar este tipo de cuestiones al hilo de una experiencia histórica determinada. Lo cierto es que me vino mucho mejor publicarlo como un librito que como artículo.

La segunda ocasión en que se trató de censurarme se produjo cuando el afamado y elogiable Instituto de Estocolmo *SIPRI*[3] me pidió a través de uno de sus editores, Josef Goldblatt, que escribiera un artículo sobre las razones por las qué España no era parte en el *Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)*. Era propósito del Instituto sueco publicar un libro sobre los países que, estando en el umbral atómico, no eran parte del *TNP* y podían dotarse eventualmente de armas atómicas. Acepté la oferta, pero cumplido el encargo me devolvieron el original con dos páginas de anotaciones críticas, pues su propósito era desacreditar la no participación en el TNP y el mío, en cambio, justificarla. Así que les escribí más o menos lo siguiente: «ustedes me habían pedido un artículo sobre por qué España no es parte en el *Tratado de No Proliferación Nuclear,* no sobre por qué es tan idiota de no ser parte en el *TNP*. Para esto último yo no soy la persona adecuada». España no tenía ningún plan, ninguna política –salvo una pura especulación– para obtener el arma atómica. España se comprometía consigo misma, pero ¿por qué tenía que comprometerse con los americanos, con los ingleses, franceses o rusos, con los miembros del *Club Atómico* que habían sellado en el *TNP* un régimen discriminatorio que los privilegiaba a cambio de prácticamente nada, salvo cultivar la retórica del desarme progresivo de nunca empezar?

Dí por retirado mi capítulo del libro; pero no me quedé quieto. Me di cuenta que había asumido el encargo pensando en un lector inocente y me propuse reescribirlo para los ojos de un lector hostil. Así que consideré todas las críticas que me habían hecho los del SIPRI, para imaginarme un lector SIPRI, y contestarlas. El resultado fue un artículo enriquecido con la réplica a esas críticas, sin mencionar expresamente a SIPRI, publicado en *Sistema*, la Revista que dirigía Elías Díaz.

Llegamos a la tercera tentativa de censura, superada finalmente en este número de *Cuadernos de Gibraltar*, que se va a presentar esta tarde[4]. Se trata de

[3] Stockholm International Peace Research Institute (Nota del Editor).

[4] El autor se refiere su artículo Brotóns, R., «Gibraltar», *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Re-*

la v*oz Gibraltar*. He escrito bastante aquí y allá sobre Gibraltar. Una última y extensa contribución apareció precisamente en un libro publicado por este departamento, titulado *Gibraltar 300 años*. Fue al poco cuando el Max Planck Institute, que auspicia la *Encyclopedia of Public International Law,* me pidió a través de su director, el profesor Rüdiger Wolfrum, que escribiera la v*oz Gibraltar* para la Enciclopedia. Así lo hice tomando como referencia el trabajo publicado en *Gibraltar 300 años,* combinando síntesis y actualización. Contemporáneamente se me había pedido la redacción de otra voz sobre las *Spanish Zone of Morocco Claims*. Se trataba de comentar las sentencias pronunciadas por Max Huber en relación con reclamaciones planteadas por Gran Bretaña por hechos ocurridos en el Protectorado español del norte de Marruecos. Al principio, dado que se me había pedido la voz sobre Gibraltar, creí apresuradamente que se pretendía, lo que no dejaba de tener lógica, que me ocupara de Ceuta, Melilla y sus dependencias, reclamadas por Marruecos. Pronto salí de mi error al releer de nuevo la cabecera de la voz y me procuré los medios para satisfacer la encomienda adicional. Escribí y envíe las dos contribuciones y he aquí que al cabo de un año y medio el profesor Wolfrum, me devuelve la *voz* de *Gibraltar*, diciendo que, según sus asesores, su contenido es sesgado y no corresponde a los criterios de objetividad que la Enciclopedia requiere. Lo cierto es que yo ya era miembro del Instituto de Derecho Internacional; es decir, que no era un tuercebotas que acaba de empezar la carrera, me habían solicitado expresamente un análisis crítico de la situación y era eso lo que había hecho, no endosando por cierto las tesis oficiales españolas, porque yo no soy un partidario del Gibraltar español, así a lo loco, ni muchísimo menos. Yo soy un internacionalista que cree que hoy la población de Gibraltar no puede quedar al margen de cualquier negociación y que eso estaría en línea con el proceso histórico de cambio que se produce en nuestra sociedad. Por tanto, mi posición es muy abierta. Naturalmente, no guardo la mejor de las opiniones del señor Wolfrum, a quien requerí la retirada de la otra voz que había redactado, pues bajo estas circunstancias no quería que mi nombre apareciera en la Enciclopedia. El señor Wolfrum contestó que, entendiendo mi punto de vista, así se haría. Pero no cumplió. Y me encontré con la voz sobre las *Spanish Zone of Morocco Claims*. en el volumen IX de la *Encyclopedia* publicado en el 2012. Dada su misma naturaleza, esta voz tiene la virtud de su rareza

ports, 1 (2015), pp. 13-24 (Nota del Editor).

bibliográfica y la nula necesidad de mantenimiento, lo que hace innecesaria actualizaciones que yo, en todo caso, no estaba dispuesto a hacer.

Esta –la voz *Gibraltar* redactada por encargo para la *Encyclopedia*– fue, como digo, mi tercer encontronazo con la censura editorial. ¿Qué ocurrió después? Simplemente archivé el artículo durante años y así habría seguido de no ser porque un buen día, hablando precisamente con el profesor Alejandro del Valle y sus colaboradores, surgió la idea de publicarlo en los *Cuadernos*, pero con una nota a pie de página explicando sucintamente su historia. Y así se ha hecho.

Con estas anécdotas pongo de relieve que todos nos podemos sentir en un momento determinado perseguidos por visiones sectarias y prejuicios de quienes disponen de la prerrogativa de aceptar o no la publicación de nuestros trabajos, pero que al final, volvamos a los dichos de Santa Teresa, las puertas que se nos cierran abren ventanas que, en ocasiones, son más amplias que las puertas que se nos cerraron.

Voy ahora a dar un giro moderado a esta conferencia-confidencia planteando desde otra perspectiva la cuestión de la libertad e independencia académica a partir de los soportes editoriales en que han de manifestarse.

Tenemos que distinguir lo que es una publicación científica independiente de aquellas que se presentan como tales, sin serlo realmente. Por ejemplo, nunca se podrá comparar un cuaderno del *Real Instituto Elcano* con la *Revista Española de Derecho Internacional*. ¿Por qué? Porque la *Revista Española de Derecho Internacional,* la *REDI,* es una verdadera revista científica independiente mientras que los boletines de *Elcano*, –que pueden estar muy bien hechos–, parten de unas consignas, de unos prejuicios, parten de unos objetivos políticos, que mediatizan sus contenidos. Se publica sobre lo que la dirección quiere y en los términos en que quiere. Yo mismo tuve una experiencia personal cuando tras solicitarme la elaboración de un informe sobre Ceuta y Melilla y las reclamaciones de Marruecos, me abonaron puntualmente los honorarios y guardaron el documento, que nunca vio la luz, en un cajón. Es el caso de los *think tanks* americanos, de los desconfío enormemente, porque el auténtico investigador académico no establece las conclusiones antes de hacer el análisis. Llega a las conclusiones después de haber hecho el estudio y esas conclusiones probablemente no responden a su intuición, a los prejuicios que pudiera tener, pero que no asumió para escribir. El investigador debe buscar la verdad hones-

tamente, aplicando métodos rigurosos, no tratando de tapar la verdad o de hacer pasar como verdad una falacia al servicio de una política determinada. Los *think tanks* pueden ser servidores de esto último. Recordemos lo que pasó cuando Estados Unidos, con el gobierno de Aznar como uno de sus palmeros, agredió a Iraq en marzo de 2003. *Elcano* se constituyó en la plataforma a partir de la cual el Gobierno de Aznar trató de legitimar la agresión, legitimar la guerra, y debo decir en honor de los internacionalistas que cuatrocientos profesores de Derecho Internacional firmaron un manifiesto contra la agresión. *Elcano*, sin embargo, tuvo la desfachatez de publicar un libro y llamarlo *Irak y el Derecho Internacional* firmado por cinco señores, ninguno de los cuales era iusinternacionalista.

He dicho que la *REDI,* en cambio, sí es una revista científica independiente y de ello hemos tenido una prueba recientemente. Entre el público de esta conferencia está presente un profesor de la Universidad de Cádiz que en el número uno de 2014 publicó un impresionante artículo sobre la falacia de la *costa seca* de Gibraltar. Mediante documentación histórica y análisis de la práctica el autor llega de una forma indiscutible a la conclusión que la *costa seca* nunca existió, salvo en los planteamientos políticos posteriores a la segunda mitad del siglo XX. La práctica, aportada al artículo, sobre la interpretación que las autoridades españolas hacían del Tratado de Utrecht, confirma que, de una forma u otra, Gibraltar tenía aguas. Cuestión distinta es determinar cuales eran esas aguas, lo que estaría en función de la reclamación sobre el territorio terrestre que se pudiera mantener. El territorio cedido al Reino Unido contaba con aguas propias. Evidentemente, no es lo mismo a este respecto el istmo que el resto del Peñón. El artículo publicado en la *REDI* no gustó evidentemente en instancias políticas por discrepar de la tesis oficial de que hay una *costa seca* en Gibraltar. Pero la *REDI* lo publica porque es una revista científica, que no tiene que dejarse llevar por un ideario partisano, por unas consignas; para eso está *Elcano*. La libertad y la independencia científica, consiste en escribir sin prejuicios, sin responder a consignas, sin plegarse a políticas predeterminadas.

Esa misma *REDI*, en el número 2 de 2015, incluyó un artículo que trataba de dar réplica al artículo del que acabo de hacer mención. Una iniciativa alentadora al propiciar el debate, sin considerarlo una ofensa personal. El debate siempre enriquece, al menos cuando se basa en razonamientos y no

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

en descalificaciones. No es que este segundo artículo se presentase explícitamente como una respuesta al anterior, pero que lo era se desprendía claramente de su contenido y algunas críticas que se hacía al autor del artículo precedente. En mi opinión el segundo artículo fracasa en su intento. Porque sustenta su argumentación en un punto que nadie ha discutido, a saber, que las partes en un Tratado o incluso un sujeto unilateralmente pueden renunciar a la proyección marina de su territorio terrestre y hay casos de *costa seca*. Por supuesto que los hay ¿quién dice lo contrario? Se citan algunos casos que conozco bien, como el del río San Juan, ejemplo de *costa seca* fluvial. En efecto, mediante el Tratado de 1858 conocido como *Cañas – Jerez,* entre Costa Rica y Nicaragua, se dispuso que la frontera se localizaba en la ribera oriental del río, nicaragüense en todo su recorrido. También se cita el caso de la Laguna Merín, entre Uruguay y Brasil. La laguna era totalmente brasileña, pero Brasil renunció a su derecho y compartió sus aguas con Uruguay porque advirtió que Argentina quería aplicar la misma doctrina al Mar del Plata, decretando *costa seca* la ribera de la República Oriental en el estuario. La *costa seca* siempre es posible, pero no presumible. Evidentemente, el principio de que *la tierra se proyecta sobre el mar* es un principio dispositivo, no imperativo. Todo Estado puede renunciar a su costa mediante acuerdo. Pero debe probarse que así ha sido.

Por último, a lo largo de mi vida he ido desarrollando mi condición de abogado internacionalista. Inicialmente era solo un profesor, pero con el paso del tiempo, fundamentalmente a partir de la segunda mitad de los años 80 del pasado siglo, empecé a asumir un papel como consejero y abogado en contenciosos ventilados ante la Corte Internacional de Justicia. Fue Nicaragua el primer país que solicitó mi concurso, primero en casos que giraban en torno al uso de la fuerza y luego en los muy numerosos resultantes de la judicialización de su política territorial y de fronteras. Nicaragua ha sido el principal cliente de la Corte, unas veces como demandante y otras como demandado. Eso hizo que durante muchísimos años haya tenido la fortuna de encontrarme trabajando en un ámbito que a cualquier internacionalista apasionaría. A Nicaragua se añadieron España, El Salvador y más recientemente Bolivia. El hecho de ver el derecho en otra forma, tener quince jueces, o incluso dieciséis o diecisiete (cuando a los miembros de la Corte se agregan uno o dos jueces *ad hoc*), delante de ti en unas audiencias orales es excitante. La adrenalina se

dispara.

Los casos de Bolivia, en particular el relativo a la obligación de Chile de negociar un acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico, concitan una amplia simpatía en la opinión pública de terceros países. Uno puede sentirse muy cómodo en su papel. Perder un territorio de ciento veinte mil kilómetros cuadrados y cuatrocientos kilómetros de costa a manos del ejército chileno en 1879 – 1884, para convertirse en un Estado mediterráneo, sin litoral, fue una experiencia muy amarga que ha quedado impresa en el ADN de los bolivianos. Con independencia del discurso legal y judicial parece poco comprensible, política, moral y humanamente, que un país como Chile con cuatro mil kilómetros de costa, muchos de ellos conquistados a Bolivia y a Perú, se niegue a dar a Bolivia diez o quince kilómetros de costa y un corredor de mil quinientos kilómetros cuadrados en un territorio que no ha sido tradicionalmente chileno. Chile no lo heredó de España, Chile ocupó las provincias y departamentos bolivianos y peruanos en una época en que el derecho de conquista se tambaleaba ya como título de dominio, que consolidó con los tratados de paz. Naturalmente, ahora predica el *pacta sunt servanda*. ¡Ojo!, El del tratado sacrosanto de 1904; no ciertamente el tratado de 1866, ni el tratado de 1876, que Chile violó desde la fecha en que ocupó Antofagasta sin previa declaración de guerra. Es el privilegio del vencedor.

La conjunción del profesor con el abogado y del abogado con el profesor anima la última reflexión con la que voy a concluir mi intervención. Hace unos años el profesor Jiménez Piernas, catedrático en la Universidad de Alcalá, me invitó a dictar un curso de doctorado sobre la práctica de la asesoría jurídica externa a la Administración pública. En aquel momento pensé que el curso iba a ser visto y no visto. Para mi sorpresa encontré, al prepararlo sobre la base de mi propia experiencia, que tenía largo recorrido. Aquello funcionó, se puso blanco sobre negro y se publicó tanto en español como en inglés. Más adelante, la Universidad de Cádiz me quiso invitar también a que hablara de mi experiencia como abogado internacionalista, pero sobrevino entonces la oprobiosa crisis sistémica de la economía capitalista que acabaron pagando los ciudadanos y no los banqueros, y el proyecto quedó aparcado. La idea me gustaba; tenía interés y permitía presentar con sentido práctico situaciones que suelen quedar en los márgenes de la información publicada.

Si recurrimos a la caricatura, que es un noble arte gráfico, podríamos

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

decir que el profesor publica y no cobra y el abogado cobra y no publica. Sería, en efecto, desleal que el abogado, siendo profesor, caiga en la tentación de transformar un dictamen, un informe de parte, en artículo científico, sin señalar que ha actuado como abogado. Eso hay que tenerlo deontológicamente muy claro. El precio de ser abogado es no publicar sobre aquello que se está trabajando (el deber de confidencialidad así lo impone, por otro lado) y si eventualmente, en determinadas circunstancias, la ventana -de nuevo la ventana- de la publicación se abre, ha de constar con toda claridad que el autor ha actuado como abogado de parte. Es una regla fundamental de la moral pública y profesional desvelar el contexto de un trabajo para que nadie se llame a engaño y el lector (o el oyente) aplique los elementos reductores de credibilidad que considere oportunos. Personalmente tengo como norma, mientras siga en activo, no publicar sobre las cuestiones en las que trabajo como abogado, aunque en seminarios de posgrado no tengo inconveniente, siempre partiendo de -y respetando las exigencias de-tal condición, en abrir debates sobre puntos candentes que acaban siendo de mutuo provecho. Cuando me vaya a disfrutar por fin de la vida eterna, lo que espero retrasar en la medida de mis posibilidades, mis herederos se encontrarán con decenas y decenas de papeles no publicados, que tienen que ver con los casos en los que he intervenido. Me temo que su destino será el fuego o la polilla. El profesor lee de forma distinta al abogado. Cuando lees como profesor, lo lees todo queriendo captar una cuestión en todas sus dimensiones; cuando eres abogado, lees en diagonal, desechando lo que no te conviene, enfatizando lo que te conviene y esperando que el adversario sea menos diligente o despierto que tú. El abogado antepone el objetivo, siempre el objetivo.

Deseo terminar señalando la vinculación afectiva que me une a este Campus y al departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz por varios motivos, subjetivos y, también, objetivos. Uno de estos es su acierto al decidir integrar su investigación en el entorno natural. Hay universidades tierra adentro que se dedican al mar y universidades próximas al mar que hurgan en las profundidades de la tierra. Una universidad, especialmente si vive en una periferia determinada, tiene que priorizar, si quiere ser útil y provechosa, los problemas que interesan a su entorno. La Universidad de Cádiz, este Campus de Algeciras, el departamento de derecho internacional lo ha interpretado de maravilla y hoy es una referencia inexcusable en las relacio-

nes de vecindad transfronterizas en un entorno complejo en que las reclamaciones territoriales de ida y vuelta se mezclan con la emigración irregular o la contaminación marina. Y es, digo, una referencia inexcusable porque quienes componen el departamento actúan con un método científico, con libertad y con independencia; no respondiendo a consignas, no como un eslabón de políticas predeterminadas; buscando la cooperación de los vecinos, de los próximos, en pos de propuestas constructivas, compartidas. Al hilo de eso se ha formado un grupo humano, aparentemente bien avenido –elemento que se agradece, porque hay Campus españoles que viven en estado de guerra preventiva–y hospitalario del que he sido beneficiario repetidas veces, lo que convoca a esos motivos subjetivos que, junto con los ya mencionados, alimentan mi vinculación a esta Universidad, a este Campus, a este departamento, a quienes lo forman.

Muchas gracias.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 13-26

ÉTUDES

UNCERTAINTY, ALERT AND DISTRESS: THE PRECARIOUS POSITION OF NGO SEARCH AND RESCUE OPERATIONS IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN

Adam SMITH[1]

I. INTRODUCTION – II. INTERNATIONAL SAR FRAMEWORK, CURRENT CRISIS AND RESPONSES – III- OPPOSITION TO NGO DEPLOYERS – IV. LEGAL EVALUATION OF ANTI-NGO POLICIES, CURRENT AND EXPECTED – V- CONCLUSIONS AND OBSERVATIONS

ABSTRACT: The international framework for maritime search and rescue relies on state actors establishing regions of responsibility supported by private shipmasters acting in compliance with traditional duties to rescue persons in distress at sea. Despite revisions to the framework's foundational treaty, questions persist about the extent of state responsibilities and the interaction between those responsibilities and international human rights law. Over the past three years, non-governmental organizations (NGOs) have provided significant support to the efforts of sovereign actors responding to the migration crisis in the Central Mediterranean. Regional governments and civil society initially praised NGO operations, but in recent months these groups have come to criticize and challenge such operations. Italian authorities have threatened criminal prosecution of NGO deployers and proposed closing national ports to them. Libyan authorities have harassed NGO vessels and sought to exclude them from international waters. These actions are consistent with non-entrée strategies employed by Mediterranean states in recent years, but are in certain cases of questionable legality. Although controlling irregular migration is properly the responsibility of state actors, recent policies are inconsistent with principles of rule of law and good governance.

KEYWORDS: irregular migration; maritime law; Search and Rescue regime; NGOs; Italy; Libya; human rights.

INCERTIDUMBRE, ALERTA Y PELIGRO: LA POSICIÓN PRECARIA DE LAS OPERACIONES SEARCH AND RESCUE DE LAS ONG EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL

RESUMEN: El marco de referencia internacional para la búsqueda y el salvamento marítimos se basa en entidades estatales que establecen regiones de responsabilidad apoyadas por capitanes privados que actúan en cumplimiento de las obligaciones tradicionales de rescatar a las personas en peligro en el mar. A pesar de las revisiones del tratado fundacional del marco, persisten cuestiones sobre el alcance de las responsabilidades estatales y la interacción entre esas responsabilidades y

[1] Lieutenant, Judge Advocate General's Corps, United States Navy; J.D./M.S. Tulane University Law School; B.A. Northwestern University. The views expressed here to not represent the views of the United States Navy, United States Department of Defense, or any other United States governmental entity. Many thanks to Richard Kilpatrick, Silvia Adamo, and Mariya Volzhskaya for their valuable editorial contributions. Thanks as well to the University of Iceland Human Rights Institute and the Nordic Institute for Migration and Refugee Policy for allowing me to present and receive feedback on an earlier version of this research at the 2017 Nordic Asylum Law Seminar.

los derechos humanos internacionales. Durante los últimos tres años, las organizaciones no gubernamentales (ONG) han prestado un apoyo significativo a las operaciones de las entidades con soberanía en responder a la crisis migratoria en el Mediterráneo Central. Los gobiernos regionales y la sociedad civil inicialmente elogiaron las operaciones de las ONG, pero en los últimos meses estos grupos han venido a criticar y desafiar estas operaciones. Las autoridades italianas han amenazado con enjuiciar a las ONG desplegadas y han propuesto cerrar los puertos a las mismas. Las autoridades libias han hostigado buques de ONG y han tratado de excluirlos de aguas internacionales. Estas acciones son congruentes con las estrategias de no entrada utilizadas por los estados regionales en los últimos años, pero son en ciertos casos de una legalidad cuestionable. Aunque el control de la migración irregular es propiamente la responsabilidad de los actores estatales, las políticas recientes son incompatibles con los principios del estado de derecho y buen gobierno.

PALABRAS CLAVE: inmigración irregular, Derecho del Mar, Régimen de asistencia y salvamento marítimo, ONG, Italia, Libia, Derechos Humanos.

INCERTITUDE, ALERTE ET DÉTRESSE: LA POSITION PRÉCAIRE DES OPÉRATIONS SEARCH AND RESCUE DES ONG EN MÉDITERRANÉE CENTRALE

RÉSUMÉ: Le cadre international pour la recherche et le sauvetage maritimes repose sur des acteurs étatiques qui créent des régions de responsabilité soutenues par des capitaines privés agissant dans le respect des obligations traditionnelles de sauvetage des personnes en détresse en mer. Malgré les révisions apportées au traité fondamental du cadre, des questions persistent quant à l'étendue des responsabilités de l'État et à l'interaction entre ces responsabilités et le droit international des droits de l'homme. Au cours des trois dernières années, les organisations non gouvernementales (ONG) ont apporté un soutien important aux efforts des acteurs souverains répondant à la crise migratoire en Méditerranée centrale. Les gouvernements régionaux et la société civile ont initialement fait l'éloge des opérations des ONG, mais ces derniers mois, ces groupes sont venus critiquer et contester ces opérations. Les autorités italiennes ont menacé de poursuivre pénalement les navires déployant des ONG et ont proposé de fermer les ports nationaux. Les autorités libyennes ont harcelé des navires d'ONG et ont cherché à les exclure des eaux internationales. Ces actions sont conformes aux stratégies non-entrées utilisées par les états méditerranéens ces dernières années, mais dans certains cas de légalité douteuse. Bien que le contrôle de la migration irrégulière relève de la responsabilité des acteurs étatiques, les politiques récentes sont incompatibles avec les principes de l'état de droit et de la bonne gouvernance.

MOTS-CLÉS: migration irrégulière; loi maritime; Le régime de recherche et de sauvetage; Les ONG; Italie; Libye; droits de l'homme.

I. INTRODUCTION

The following evaluates the current legal and policy challenges facing non-governmental organizations conducting search and rescue (SAR) operations in the Central Mediterranean. Since late 2014, non-governmental organization (NGOs) have conducted significant operations in response to the ongoing humanitarian crisis, providing aid to vessels in distress and transporting rescued individuals to Europe. In the past nine months, however, dramatic

policy shifts by both Libyan and Italian authorities have put the future of these operations in significant jeopardy. This paper examines the legality and policy implications of those shifts and evaluates the likelihood that these operations will be able to continue.

Part II provides background on the framework for provision of SAR services under international law and the response to the current Mediterranean crisis from state, regional and private actors. Part III describes the significant shifts in policy towards NGO deployers that have occurred since 2016 including Libya's declaration of an exclusionary SAR zone and Italy's seizure of an NGO vessel and investigation into possible NGO collaboration with migrant smugglers. Part IV evaluates the legality and implications of these policies as well as Italy's possible closure of its ports to some or all NGO vessels. Part V offers conclusions and observations.

II. INTERNATIONAL SAR FRAMEWORK, CURRENT CRISIS AND RESPONSES

1. OVERVIEW OF INTERNATIONAL SAR FRAMEWORK AND TERMINOLOGY

Under the existing international legal framework, primary responsibility for the provision of search and rescue services in the world's seas lies with coastal states, which are required to offer such services so as to respond to vessels in distress. This obligation in enshrined in the United Nations Convention on the Law of the Sea[2] (UNCLOS) and is further expressed in the International Convention on Maritime Search and Rescue (the SAR Convention) which states:

Parties shall, as they are able to do so individually or in co-operation with other States… participate in the development of search and rescue services to ensure that assistance is rendered to any person in distress at sea. On receiving information that any person is, or appears to be, in distress at sea, the

[2] *United Nations Convention on the Law of the Sea*, U.N. Doc. A/CONF. 62/122, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397 (hereinafter "UNCLOS"), Art. 98(b) ("Every coastal State shall promote the establishment, operation and maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea, and where circumstances so require, by way of mutual regional arrangements cooperate with neighboring States for this purpose.")

responsible authorities of a Party shall take urgent steps to ensure that the necessary assistance is provided.[3]

Under the SAR Convention, coastal states are directed to establish national SAR regions in cooperation with neighboring states and take primary responsibility for responding to SAR incidents that occur within their region, either through deploying national vessels, coordinating response with other states, or tasking non-state actors to respond and render assistance.[4] In order to effectuate this provision of service, states are directed to establish national rescue co-ordination centers (RCCs) and sub-centers as necessary.[5]

The SAR Convention defines "distress" as "a situation wherein there is a reasonable certainty that a person, a vessel or other craft is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance."[6] Given the lack of specificity in this definition, in 2014 the European Union Parliament established ten factors that RCCs should consider when determining if rescue is necessary in the context of FRONTEX operations.[7] While this framework has been criticized as not requiring rescue in cases where a vessel truly is

---

[3] *International Maritime Organization, International Convention on Maritime Search and Rescue*, Art. 1, April 27, 1979, 1403 U.N.T.S. 97 (revised version entered into force Jan. 1, 2000) (hereinafter "SAR Convention"), at Annex 2.1.1

[4] SAR Convention, at Annex 2.1.3

[5] *Ibidem*, at Annex 2.3.

[6] *Ibidem*, at Annex 1.3.13.

[7] Establishing Rules for the Surveillance of the External Sea Borders in the Context of Operation Cooperation Coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, PARL. EUR. DOC. (SEC 656) 9(f) (2014) ("Participating units shall, for the purpose of considering whether the vessel is in a phase of uncertainty, alert or distress, take into account and transmit all relevant information and observations to the responsible Rescue Coordination Centre including on: (i) the existence of a request for assistance, although such a request shall not be the sole factor for determining the existence of a distress situation; (ii) the seaworthiness of the vessel and the likelihood that the vessel will not reach its final destination; (iii) the number of persons on board in relation to the type and condition of the vessel; (iv) the availability of necessary supplies such as fuel, water and food to reach a shore; (v) the presence of qualified crew and command of the vessel; (vi) the availability and capability of safety, navigation and communication equipment; (vii) the presence of persons on board in urgent need of medical assistance; (viii) the presence of deceased persons on board; (ix) the presence of pregnant women or of children on board; (x) the weather and sea conditions, including weather and marine forecasts."). *See* Di Filippo, M., "Irregular

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

unseaworthy, it is also sufficiently broad to allow a coastal state to justify interdiction operations in virtually any case of irregular migration.[8]

In its 1998 Amendments, the SAR convention defines "rescue" as: "an operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver to a place of safety."[9] This concept is refined further in the guidelines to the SAR Convention promulgated by the International Maritime Organization's Maritime Safety Committee in 2004 (2004 IMO Guidelines), which define a "place of safety" as the location where rescue operations terminate and where the "survivors' safety of life is no longer threatened."[10] The 2004 IMO Guidelines specify that what constitutes a "place of safety" will differ depending upon the "particular circumstances" of each case and in some cases may include another vessel.[11]

The 2004 IMO Guidelines also impose specific responsibility on the coastal state in whose SAR region assistance is required to co-ordinate rescue efforts and arrange a "place of safety" for survivors.[12] Importantly, this is not explicitly an obligation to permit the disembarkation of rescued individuals within a coastal state's territory.[13] In 2009, the Facilitation Committee of the

---

Migration across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea," *Paix et Sécurité Internationales*, 1, 2013, at 60.

[8] *See* Coppens, J., "Lampedusa: The Impact of Seaborne Migration on States and Shipping," *Mededelingen Koninklijke Belgische Marine Academie: Communications Academie Royale de Marine de Beliguique*, Vol. 39, 2015, at 34-5 (discussing possibility of commercial actors failing to provide assistance to vessels); Moreno-Lax, V., "Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea," *International Journal of Refugee Law*, 23(2), 2011, (hereinafter "Moreno Lax, 2011") at 16; *see also* Moreno-Lax, V. " The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia," Policy Brief for Kaldor Centre for International Law, 2017, (hereinafter "MORENO-LAX, 2017"), at 9 (arguing for development of SAR operations that are distinct from interdiction operations).

[9] SAR Convention, at Annex 1.3.2.

[10] MSC, "Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea", MSC Resolution 167(78) (20 May 2004), (hereinafter "2004 IMO Guidelines") at 6.12.

[11] 2004 IMO Guidelines at 6.12-6.14.

[12] 2004 IMO Guidelines at 6.7-6.9

[13] Id. *But see* 2004 IMO Guidelines at 6.5 ("The responsibility to provide a place of safety, or to ensure that a place of safety is provided, falls on the Government responsible for the SAR region in with the survivors were recovered.")

IMO adopted additional principles regarding disembarkation which clarified that the government of the responsible RCC should accept disembarkation of rescued individuals if it is not possible to coordinate disembarkation in a third country.[14] These principles have not, however, been incorporated into the SAR convention.[15]

While the SAR Convention establishes a primary role for coastal states in conducting maritime rescue operations, it explicitly acknowledges that state-provided rescue units are insufficient to assist all persons in distress at sea.[16] As such, the convention's framework relies on the traditional duties of all shipmasters to respond to vessels in distress and provides mechanism for non-state actors to participate in rescue efforts at the direction of state RCCs.[17] Although the SAR Convention applies directly only to state actors, the 2004 IMO Guidelines are directed as well at private shipmasters; the guidelines remind them of the role their traditional obligations and provide operational guidance on complying with those obligations.[18]

2. REVISIONS AND PERSISTENT UNCERTAINTIES

[14] Int'l Maritime Org., 194 (3), *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea* (Jan. 22, 2009) at 2.3 ("If disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SAR area should accept the disembarkation of the persons rescued in accordance with immigration laws and regulations of each Member State into a place of safety under its control in which the persons rescued can have timely access to post rescue support.")

[15] Papastavridis, E., "Rescuing Migrants at Sea: The Responsibility of States Under International Law (September 27, 2011), p.13. Available at <https://ssrn.com/abstract=1934352> (last accessed 28 August 2017); Di Filippo at 70 (discussing IMO negotiations on this issue).

[16] 2004 IMO Guidelines, at 5.1

[17] *Ibidem*, at 5.1, Appendix 1.

[18] 2004 IMO Guidelines, at 5.1. The IMO also produces the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual, Volume III of which is to be carried aboard private vessels and which provides guidance on how such vessels should operate in response to SAR incidents. The International Convention for the Safety of Life at Sea also requires ships to carry an up-to-date copy of Volume III. *International Conventions for the Safety of Life at Sea,* Nov. 1, 1974, 32 U.S.T. 47, 164 U.N.T.S. 113. (hereinafter "SOLAS Convention"), at Ch. V, Regulation 21.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

Since adoption of the SAR Convention in 1979, the convention has been amended to address emerging practical concerns. In the face of limited adoption of the convention by state parties, an amended Annex—which includes the current definition of rescue—was adopted in 1998 and entered into force in 2000.[19] Following a high visibility incident in 2001 in which a Norwegian vessel that had recovered 438 irregular migrants in distress was denied entry into Australian ports, the Convention was amended to clarify state responsibilities in cooperating to coordinate disembarkation.[20] This revision also included the issuance of guidance defining place of safety.[21]

Notwithstanding these revisions, however, questions remain regarding fundamental elements of the international SAR system. First, the full scope of the duty on coastal states has not been defined as the SAR convention provides limited guidance on what constitutes sufficient provision of services. Both national resources and demand for SAR services vary significantly between states, and the language requiring states only to provide services "as they are able" makes a failure to meet this duty difficult to enforce.[22] For instance, despite the language in the SAR convention suggesting that states should seek to "ensure that assistance is rendered to any person in distress at sea," there is no expectation that coastal states perform complete, comprehensive tracking and monitoring of all vessels within their SAR regions at all times.[23]

Additionally, the extent of coastal states' obligation to disembark migrants rescued in their SAR regions in the absence of any other state accepting them is in unclear.[24] Although some states interpret the 2004 IMO Guidelines as

[19] "International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)," International Maritime Organization, 2017, <http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-maritime-search-and-rescue-(sar).aspx>.

[20] Papastavridis, *loc. cit.*, at 11; *see generally* Kenney, F. & Tasikas, V., "The Tampa Incident: IMO Perspectives and Responses on the Treatment of Persons Rescued at Sea," *Pacific Rim and Policy Journal*, Vol. 12.1, 2003; 2004 IMO Guidelines, at 6.7-6.9

[21] 2004 IMO Guidelines, at 6.12

[22] Papastavridis suggests that SAR convention imposes obligations on conduct but not of result. Papastavridis, *loc. cit.*, at 11.

[23] SAR Convention, at Annex 2.1.1; Coppens, at 47-55.

[24] Gallagher, A. & David, F., *The International Law of Migrant Smuggling,* 2014, Cambridge University Press, at 460.

requiring disembarkation, others do not, and still others do not recognize the guidelines at all.[25] As such, differences in interpretation and differences in applicable law leave this area ill defined.

Finally, the framework leaves an unclear gap between the concept of "place of safety" as defined under the 2004 IMO Guidelines and the human rights law principal of *non-refoulment*. For while the 2004 IMO Guidelines say that states should consider whether the "lives and freedoms" of refugees would be threatened in a port of disembarkation, the language is qualified and does not textually or functionally incorporate the full obligations under human rights law.[26] This discrepancy may represent an exploitable gap for states seeking to evade such obligations in favor of other national interests.

3. CURRENT CRISIS AND RESPONSES: STATE, REGIONAL AND COMMERCIAL ACTORS

As has been well reported, over the past four years, the number of people seeking to enter Europe via irregular maritime migration across the Central Mediterranean from Libya to Italy has increased dramatically.[27] The increase has been traced to persistent political, economic and social instability in sub-Saharan Africa as well as the failure of the Libyan state following the fall of Qaddafi in 2011.[28] The increase began in 2014 when irregular entrants more than tripled, increasing to 170,760 from 45,298 the year before. Arrivals decreased slightly to 153,946 in 2015 but then reached a new high in 2016 with 181,459. Parallel to these numbers of arrivals are the numbers of

[25] Coppens, *loc. cit.*, at 37.

[26] 2004 IMO Guidelines, at 6.17

[27] Given the specific dynamics at play in the Central Mediterranean and the prevalence of NGO deployers there, this paper will concentrate on that region. *See* generally, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, "Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives," 25 January 2017 (hereinafter, "Joint Communication") <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6e6590bb-e2fa-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>; Frontex, *Annual Risk Analysis 2017* <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf >, p. 19.

[28] "Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges," UNHCR, July 2017 <http://www.unhcr.org/news/press/2017/7/595a03bb4/insecurity-economic-crisis-abuse-exploitation-libya-push-refugees-migrants.html>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

deaths of migrants at sea. In 2014, 3,092 deaths were recorded in the Central Mediterranean; in 2015, that number dropped slightly to 2,876, but then increased to 4,581 in 2016.[29] Through June of 2017 both arrivals and deaths in the region were greater than at the same time in the previous year.[30] As of this writing, however, both arrivals and deaths in the Central Mediterranean are slightly lower than this time last year, due to a significant decrease in arrivals beginning in July 2017.[31]

The state response has been well documented.[32] In October 2013, following the deaths of 359 migrants off the coast of Lampedusa, the Italian Navy instituted a large scale search and rescue initiative, *Mare Nostrum*, with the goal of engaging migrant vessels in distress outside the Italian SAR region and transporting them to Italy.[33] Though credited for saving more than 130,000 people, this operation was discontinued in 2014 due to lack of funds and under criticism that it constituted a "pull factor" incentivizing irregular migrations.[34] In March 2015, Italy began a smaller scale operation *Mare Sicuro* concentrating on disruption of smuggling networks nearer to the

---

[29] Missing Migrants, "Focus on Mediterranean," International Organization for Migration, August 2017, <https://missingmigrants.iom.int/region/rmediterranean>.

[30] Missing Migrants, "Mediterranean migrant arrival reach 116,692 in 2017; 2,405 deaths," International Organization for Migration, 8 August 2017, <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-migrant-arrivals-reach-116692-2017-2405-deaths>.

[31] Missing Migrants, "No Migrant Deaths at Sea in Last 20 Days as Mediterranean Arrivals Reach 121,517 for 2017," International Organization for Migration, 29 August 2017, <https://www.iom.int/news/no-migrant-deaths-sea-last-20-days-mediterranean-arrivals-reach-121517-2017>.

[32] *See e.g.*. Cuttitta, P., "From the *CAP ANAMUR* to *MARE NOSTRUM*: Humanitarianism and Migration Controls at the EU's Maritime Borders, Cleer Working Papers, 2014 (hereinafter "Cuttitta, From the CAP ANAMUR to MARE NOSTRUM"); Cuttitta, P., "Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean," Geopolitics, 2017, (hereinafter "CUTTITTA, Repoliticization Through Search and Rescue") at 6-8. State coverage has also been extensive in the international press.

[33] Taylor, A., "Italy Ran An Operation that Saved Thousands of Migrants from Drowning in the Mediterranean. Why did it stop?" The Washington Post, April 20, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/20/italy-ran-an-operation-that-save-thousands-of-migrants-from-drowning-in-the-mediterranean-why-did-it-stop/>.

[34] Idem.

Libyan coast.[35] Italy continues to conduct SAR operations via its Navy and Coast Guard, which in 2016 were among the three entities rescuing the most migrants in distress.[36]

When Italy launched *Mare Nostrum* in 2013, it assumed responsibility for coordinating search and rescue efforts throughout what had been designated as the Libyan SAR region.[37] Since 2016, however, following the United Nations recognition of the Libyan Government of National Accord (GNA) in Tripoli, the Libyan coast guard has resumed operations and is increasingly conducting operations to interdict irregular migrant vessels.[38] Italy has provided explicit support for these efforts including providing economic support to the Libyan government and training to the Libyan coast guard.[39] It has also provided the Libyan coast guard four speedboats and has promised to deliver six more, and has deployed a patrol boat to assist the Libyan coast guard as part of a proposed larger plan to provide naval support to Libya in order to stop migrants within Libyan territorial waters.[40] Italy has also expressed support for Libya's declaration on 10 August 2017 of a SAR exclusionary zone.[41]

---

[35] "Operazione Mare Sicuro," Ministero della Difesa, <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/MareSicuro.aspx>.

[36] The third entity rescuing the most individuals was NGO deployers considered as a group. Amnesty International, *A Perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 2017, at 1.5, (hereafter "Amnesty International, A Perfect Storm") <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/>.

[37] Cuttitta, Repoliticization of Search and Rescue... *cit.*, at 17; Amnesty International, A Perfect Storm, at 21; Cuttitta, From CAP ANAMUR to MARE NOSTRUM... *cit.*, at 26.

[38] Amnesty International, A Perfect Storm, at 2.2.

[39] Baczynskya, G. & Scherer, S., "Italy vows to help Libya seal borders, urges EU to do same" *REUTERS*, 2 February 2017, <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-eu-libya-idUKKBN15H19T>.

[40] Amnesty International, A Perfect Storm, at 2.1; "Italy impounds NGO rescue ship and sends navy patrol boat to Libya" *The Guardian*, 2 August 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/02/italy-impounds-ngo-rescue-ship-sends-navy-patrol-boat-to-libya-migrant-refugee-route-europe>.

[41] Gonzalez, R., "El Gobierno libio prohíbe a las ONG entrar en sus aguas," *El País*, 12 August 2017, < https://elpais.com/internacional/2017/08/11/actualidad/1502454171_609107.html>; Marciano, C. & Fitzpatrick, M., "Italy applauds Libya's decision on migrant 'search and rescue' zone," *Yahoo News*, 13 August 2017, <https://www.yahoo.com/news/german-ngo-halts-migrant-rescue-operations-off-libya-093725692.html>.

The European Union's response to the increased migration flows in the Central Mediterranean over the past three years has concentrated on increasing border security and disrupting criminal smuggling networks with search and rescue as a secondary objective. In the fall of 2014 following the discontinuation of *Mare Nostrum,* the EU border control organization FRONTEX initiated *Operation Triton* with the express goal of increasing border security and surveillance.[42] Initiated with limited funds and concentrating only on the area immediately surrounding Italian territorial waters, the budget was increased threefold in 2015 in order to extend the area of operation 138nm south of Italy into the SAR regions of both Italy and Malta.[43] Separately, EUNAVFORMED *Operation Sophia*, begun in June 2015, has the primary goal of dismantling the business model of human traffickers in the region, though again search and rescue is considered an important secondary goal.[44] Like Italy, the European Union has also provided financial support to Libya to training and capacity building of its coast guard.[45]

Notwithstanding the dramatic increase in migration from Libya and the disorder of the Libyan state, it is important to note that no action has been taken to limit Libya's sovereign authority over its territorial waters. In October 2015, the United Nations Security Council approved resolution 2240 (UNSCR 2240), which expanded the rights of member states to engage vessels suspected of migrant smuggling in international waters off the

[42] "Joint Operation Triton," FRONTEX, (hereinafter "Joint Operation Triton") 10 October 2016, <http://frontex.europa.eu/pressroom/hot-topics/joint-operation-triton-italy--ekKaes>.

[43] Joint Operation Triton; "EU Operations in the Mediterranean Sea," European Commission, 4 October 2016, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf>.

[44] Joint Operation Triton; Presentation by CF Carlos Posada Novoa at University of Cadiz, Faculty of Law, 20 February 2017; Bulman, M., "EU refugee anti-smuggling mission is driving deaths in the Mediterranean, finds report" Independent, 11 July 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-refugee-rescue-mission-mediterranean-people-smuggling-north-africa-report-migrant-crisis-european-a7835631.html>.

[45] Joint Communication, at 6-8; Press release, "EU Trust Fund for Africa adopts €90million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya," European Commission, 12 April 2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_en.htm>.

coast of Libya but did not permit the engagement of vessels within Libya's territorial waters.[46] The Security Council renewed UNSCR 2240 via resolution 2312 (UNSCR 2312) for a further twelve-month period in October of 2016.[47]

During the first years of the crisis, commercial ships were relied upon heavily to provide rescue services given the significant merchant traffic through the Central Mediterranean, and in 2014 these vessels performed approximately 25% of all maritime rescues there.[48] Rescue operations can impose significant costs on merchant vessels and can be very dangerous as commercial ships are not generally equipped or trained for such a mission.[49] Unsurprisingly, the commercial shipping industry has been vocal since the beginning of the crisis encouraging state actors to devote more resources to search and rescue. In 2015, the European Community Shipowners Association called upon the European Union to develop a comprehensive search and rescue mission equal to the scope of Italy's *Mare Nostrum*.[50] Likewise at a meeting in 2015 of the International Maritime Organization on mixed sea migrations, representatives of International Chamber of Shipping (ICS) emphasized the dangers and unsustainability of reliance on

[46] Security Council Res. 2240 (2015) (Oct. 9); *See also* Press Release, Security Council, Adopting Resolution 2240 (2015), *Security Council Authorizes member States to Intercept Vessels off Libyan Coast Suspected of Migrant Smuggling,* United Nations, Oct. 9, 2015, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>. *See* Wilson, B., "The Mediterranean Migrant Crisis: Key Considerations for the UN Security Council," *Harvard National Security Journal*, 1 (2015), <http://harvardnsj.org/2015/10/mediterranean-migrant-crisis/>.

[47] Meetings Coverage, "Adopting Resolution 2312 (2016), Security Council Extends Authorization to Intercept Vessels Suspected of Illegal Smuggling from Libya, 6 October 2016, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12543.doc.htm>.

[48] Strategic Note, "Irregular Migration via the Central Mediterranean," European Commission European Political Strategy Center, 22, 2 February 2017, (hereinafter "Irregular Migration via the Central Mediterranean) <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_22_0.pdf>, at 4; *See* Cuttitta, Repoliticization of Search and Rescue... *cit.*, at 6-8 (discussing state posture towards commercial rescue prior to 2013).

[49] Kilpatrick, R. & Smith, A. "The International Legal Obligation to Rescue During Mass Migration at Sea: Navigating the Sovereign and Commercial Dimensions of a Mediterranean Crisis," *U.S.F. Maritime Law Journal*, Vol. 28 No. 2, at 149-159.

[50] European Community Shipowners' Association "EU Mediterranean Crisis Summit 'Appears to Fall Short', says Merchant Shipping Industry," 2015, <http://www.ecsa.eu/9-latest-news/199-eu-mediterranean-crisis-summit-appears-to-fallshort-says-merchant-shipping-industry>.

commercial shipping.[51] At the same time, representatives have stressed that commercial vessels will continue to abide by their legal obligations.[52] In 2015, the ICS produced a guide for shipping commercial vessels on their roles and obligations in performing rescues at sea.[53] Since 2015, however, reliance on commercial vessels has decreased following an increased provision of state resources and an increased role of NGO deployers.[54]

4. OPERATIONS OF NGO DEPLOYERS

In contrast to the state and commercial actors for whom SAR is generally a secondary concern, a significant number of non-governmental organizations have deployed vessels in the Central Mediterranean with the specific goal of providing aid and rescue services to migrants in distress during the current crisis. Beginning with the Maltese group Migrant Offshore Aid Station (MOAS) which launched its first vessel in August 2014, by the summer of 2017 these NGOs included Médecins Sans Frontières (MSF), SOS Méditerranée, Sea-Watch, Sea-Eye, Jugend Rettet, Refugee Boat Foundation, Pro-Activa Open Arms, and Save the Children.[55]

---

[51] *See* "High-Level Meeting to Address Unsafe Mixed Migration by Sea (4-5 March 2015), International Maritime Organization, <http://www.imo.org/en/About/Events/Pages/High-Level-Meeting-to-Address-Unsafe-Mixed-Migration-by-Sea-(March-2015).aspx>

[52] International' Chamber of Shipping, *Shipping Industry Calls on EU Leaders to be Decisive and Immediately Increase Mediterranean Search and Rescue Resources,* April 22, 2015, <http://www.ics-shipping.org/news/press-releases/view-article/2015/04/22/shipping-industry-calls-on-eu-leaders-to-be-decisive-and-immediately-increase-mediterranean-search-and-rescue-resources>. *See also* Saul, J., *In Mediterranean, Commercial Ships Scoop Up Desperate Human Cargo*, Reuters, Sept. 21, 2015, <http://www.reuters.com/investigates/special-report/europe-migrants-ship/>.

[53] International Maritime Organization, U.N. High Commissioner for Refugees, and International Chamber of Shipping, *Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice As Applied to Refugee and Migrants,* 2015.

[54] *See* Irregular Migration via the Central Mediterranean, at 6-7 (arguing that reliance on commercial vessels has decreased in part since 2014 as SAR operations by state and NGO vessels have moved closer to the Libyan shore and away from the main traffic routes of commercial vessels through the Strait of Sicily).

[55] Irregular Migration via the Central Mediterranean, at 2. See also, Cusumano, E., "Emptying the sea with a spoon? Non-governmental providers of migrant search and rescue in the Mediterranean, *Marine Policy* 75, 2017, at 92-94.

Over the course of their operations through August 2017, NGO deployers had come to perform a significant share of total migrant rescues in the Central Mediterranean. In 2014, their contribution was negligible when compared with the Italian Navy's *Mare Nostrum* operation, the Italian Coast Guard, and merchant vessels.[56] By 2015, however, their operations had surpassed merchant vessels in number of search and rescue responses, and by 2016, they had surpassed the Italian Coast guard as well, making them the second most active provider of SAR services in Central Mediterranean—rescuing fewer people than the Italian Navy but more than of the Italian Coast Guard, EUNAVFORMED, FRONTEX and merchant vessels.[57]

NGO deployers have two primary models for support to migrant vessels in distress. The model of larger NGOs is to conduct full-fledged SAR operations, rescuing migrants at sea, transferring them to their own vessels and transporting them to Italian ports of safety.[58] Smaller groups, however, have provided mainly on-site aid to migrants in the form of water, life jackets, and emergency medical care while state vessels or larger NGOs conduct the actual rescue and transport.[59] These different strategies are driven both by resource constraints and institutional politics.[60] While some NGOs such as MOAS have accepted public funds to support their efforts, others such as MSF have rejected government funds so as to maintain their independence.[61]

NGO deployers have, until recently, operated in explicit cooperation with state authorities and sovereign vessels. NGOs in the Central Mediterranean coordinate their operations with the Italian RCC and are in constant contact both to receive and pass along information regarding possible vessels in distress.[62] NGOs that make initial contact with migrant vessels often transfer

[56] Idem.

[57] Id.; *see also* Amnesty International, A Perfect Storm, at 16, (indicating that this trend of significant NGO participation continued through April 2017).

[58] Cusumano, *loc. cit.*, at 92.

[59] Idem.

[60] Id. *See also* Cuttitta, Repoliticization of Search and Rescue, at 8-12 (discussing political orientations of MOAS, MSF and Sea-Watch).

[61] "Doctors Without Borders Says It Won't Take E.U. Money for Refugees," New York Times, 17 June 2016. <https://www.nytimes.com/2016/06/18/world/europe/doctors-without-borders-says-it-wont-take-eu-money-for-refugees.html?_r=0>.

[62] Cuttitta, Repoliticization of Search and Rescue, at 14-15.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

them to other NGO vessels or to state vessels for transport to Italy.[63] It has been common practice for state vessels participating in *Operation Sophia* to position themselves behind NGO deployers in order to allow the humanitarian vessels to engage migrants first and then to respond only where migrant vessels passed through their lines.[64] In July 2016 the US Navy guided-missile destroyer *USS Carney* responded to a migrant vessel in distress in the Central Mediterranean and provided aid to the migrants via rigid-hull inflatable boats until the migrants were rescued and taken to safety by a SOS Méditerranée vessel.[65]

III. OPPOSITION TO NGO DEPLOYERS

Through the end of 2016, NGO deployers enjoyed broad support from both governments and civil society.[66] Beginning in late 2016 and over the course of 2017, however, a dramatic shift in rhetoric and policy towards NGO deployers has occurred. In Italy and the EU, rhetoric regarding NGOs has shifted from praise and support to allegations that NGOs have contributed to the humanitarian crisis in the Central Mediterranean and have perhaps colluded with migrant smugglers. Policy shifts include the opening of investigations on NGO operations and funding, the introduction of a Code of Conduct for NGO deployers and the seizure of a NGO vessel. Likewise, Libya has increased its coast guard patrols and has recently excluded NGO deployers from a large area off its coats. As of this writing, NGO operations have decreased dramatically and the prospect of their continued operations is bleak.

---

[63] Id. *See also* "Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues," The Guardian, 31 July 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/31/aid-groups-snub-italian-code-conduct-mediterranean-rescues> (discussing opposition to proposed Code of Conduct which would prohibit NGOs from transferring migrants between vessels).

[64] Pezzani, L. "Blaming the Rescuers," Goldsmiths, 9 June 2017, <http://blamingtherescuers.org/>.

[65] Jones, W. "USS Carney Aids in Rescue of 97 Migrants in Mediterranean Sea," *U.S. Naval Forces Europe and Africa*, 30 July 2016, <http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=95950>.

[66] Cusamano, *loc. cit.*, at 94-5; Amnesty International, A Perfect Storm, at 17.

1. CRITICISM, ACCUSATIONS AND REGULATIONS BY ITALY

The initial criticism leveled against NGO deployers is that they, along with any SAR operations that transport rescued migrants to Europe, constitute a "pull factor" for irregular migration, encouraging migrants to attempt the dangerous journey with the goal of entering Europe illegally.[67] In February 2017, FRONTEX asserted: "Migrants and refugees — encouraged by the stories of those who had successfully made it in the past — attempt the dangerous crossing since they are aware of and rely on humanitarian assistance to reach the EU."[68] Similarly, FRONTEX suggested that SAR operations effectively accomplish the mission of migrant smugglers, specifically providing maritime transport to Europe.[69] This was echoed in a strategic note on migration patterns published by the European Commission the same month which stated:

The majority of irregular immigrants and refugees not arriving in Italy are actually being transported most of the way on vessels provided by European navies, coast guards, and NGOs— thereby facilitating the work of the smugglers.[70]

While these criticisms could apply to all entities performing SAR services, additional allegations have been lodged against NGO deployers that they may have acted in collusion with migrant smugglers. In December 2016, the Financial Times reported that it had received a confidential internal FRONTEX document in which the organization stated that it had "clear indications" that migrants had been directed by smugglers how to engage NGO vessels.[71] The document purportedly looked at a period in October

---

[67] Blaming the Rescuers at "Toxic Narratives"; see also Amnesty International, "Italy: Losing the moral compass: Innuendos against NGOs which rescue lives in the central Mediterranean," 28 April 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3061522017ENGLISH.pdf>.

[68] FRONTEX, *Annual Risk Analysis 2017*, at 32.

[69] Idem ("… all parties involved in SAR operations in the Central Mediterranean [including NGO deployers] unintentionally help criminals achieve their objectives at minimum cost, strengthen their business model by increasing the chances of success.").

[70] Irregular Migration via the Central Mediterranean, at 7.

[71] "EU border force flags concerns over charities' interaction with migrant smugglers," *Financial Times*, 15 December 2016. <https://www.ft.com/content/3e6b6450-c1f7-11e6-

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

2016 when migrant distress signals had decreased and when NGO rescue had increased as evidence of coordination between NGOs and smugglers. Additionally, it suggested that NGOs had worked to attract migrant vessels by positioning highly illuminated vessels near Libyan waters. A week later, the Financial Times issued a correction stating that FRONTEX had "raised a number of concerns about [NGOs'] interactions with migrant smugglers… but had not itself made a direct accusation of collusion."[72]

Italian authorities, however, made such accusations shortly thereafter. In February 2017, the chief Prosecutor in Catania, Sicily, Carmelo Zuccaro, announced that he had begun an investigation into whether there has been any coordination between NGO deployers and migrant smugglers and specifically suggested that NGOs may have received funds from migrant smugglers.[73] In April of 2017 the Defense committee of the Italian parliament initiated an investigation into the operations and finances of NGOs performing SAR operations in the Central Mediterranean.[74] Although these investigations ultimately did not reveal any misconduct, in May 2017 the committee issued a series of recommendations concerning the increased regulation of NGOs in order to avoid the creation of a "humanitarian corridor" between Libya and Italy.[75] In the same month, a Trapani court indicated it was investigating

9bca-2b93a6856354>.

[72] "Correction: Charities in the Mediterranean," Financial Times 22 December 2016, <https://www.ft.com/content/eae123e2-c840-11e6-9043-7e34c07b46ef>.

[73] Cinelli, A. & Scherer, S. "Italian court investigates whether smugglers finance rescue boats," Reuters, 17 February 2017, <http://www.reuters.com/article/europe-migrants-italy-ngo-idUSL8N1G24W2>; *see also* Gopalakrishnan, M. "NGOs deny Italian lawyer's accusation of aiding traffickers," Deutche Welle, 28 March 2017, <http://www.dw.com/en/ngos-deny-italian-lawyers-accusation-of-aiding-traffickers/a-38154061>.

[74] Grignetti, F. "Ora anche il Parlamento indaga sulle navi delle Ong Mistero sui finanziamenti," La Stampa, 24 March 2017, <http://www.lastampa.it/2017/03/24/italia/cronache/ora-anche-il-parlamento-indaga-sulle-navi-delle-ong-mistero-sui-finanziamenti-s6I9Ls9j1JoSQ5CBoTWq1I/pagina.html>.

[75] Balmer, C., "Italian commission says more controls needed on aid groups rescuing migrants," Reuters, 16 May 2017, <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-italy-idUKKCN18C2DC>.

the operations and funding of NGOs as well as possible connection with smugglers.[76]

In July 2017, Italy released a Code of Conduct for NGOs performing SAR operations in the Central Mediterranean.[77] The Code outlined a number of obligations to which NGOs would agree including: not entering Libyan territorial waters; not making communications or sending light signals that would function to facilitate contact with migrants smuggler and traffickers; not transferring rescued individuals to separate boats after taking them on board; allowing police and government officials to board vessels for inspections; and complying with other logistical requirements in terms of communication, reporting and tracking with the RCC in Rome.[78] The document was signed by some NGOs but rejected by others who suggested that it would interfere with their independence and would limit their ability to provide services.[79] On 13 August 2017, SOS Méditerranée signed an amended version that allowed for the transfer of rescued persons and limited the ability of police authorities to carry weapons onboard vessels.[80]

---

[76] Zinti, A., "Pm di Trapani: 'Singoli membri di Ong indagati per favoreggiamento di immigrazione clandestine," *Repubblica*, 10 May 2017, <http://www.repubblica.it/cronaca/2017/05/10/news/il_pm_di_trapani_membri_delle_ong_indagati_per_favoreggiamento_dell_immigrazione_clandestina_-165076853/>. Although the prosecutor did not announce which NGO was under investigation, reports indicated that it was MSF. "Report: Italy investigating MSF's Mediterranean rescues," *Deutsche Welle*, 11May 2017, <http://www.dw.com/en/report-italy-investigating-msfs-mediterranean-rescues/a-38797112>.

[77] "Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues," *The Guardian*, 31 July 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/31/aid-groups-snub-italian-code-conduct-mediterranean-rescues>.

[78] "Italy's code of conduct for NGOs involved in migrant rescue: text," Euronews, 3 August 2017, <http://www.euronews.com/2017/08/03/text-of-italys-code-of-conduct-for-ngos-involved-in-migrant-rescue>.

[79] Save the Children, MOAS, and Proactiva Open Arms singed the initial code of conduct, while MSF, Sea-Watch, Sea-Eye, Jugend Rettet and SOS Mediterranee initially rejected it. *See* "Q&A: Why MSF didn't sign the Code of Conduct for Search and Rescue," *Médecins Sans Frontières*, 2 August 2017, <http://www.msf.org/en/article/qa-why-msf-didn%E2%80%99t-sign-code-conduct-search-and-rescue>.

[80] "SOS Mediterrranee signs amended version of the Code of Conduct During Meeting in Rome," SOS Mediterranee, 11 August 2017, <http://sosmediterranee.org/sos-mediterranee-signs-code-of-conduct/?lang=en>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

Although early statements from Italian authorities indicated that a failure to sign the Code of Conduct would result in NGO vessels being denied entry into Italian ports, as of this writing there have been no reports of such denials.[81] On 2 August 2017, however, Italian authorities also seized the Jugend Retter vessel *Iuventa* in the port of Lampedusa on suspicion that members of the ship's crew had had contacts with migrant smugglers.[82] Although no charges have been brought, the investigation is ongoing and Jugend Rettet's operations are suspended.[83] On 5 August 2017, Italian prosecutors in Trapani confirmed that they were investigating MSF for assisting illegal entry by rescuing migrants in cases where there was no immediate risk of danger.[84]

This criticism of SAR operations conducted by NGO deployers has been amplified by Italian right-wing groups who view immigration as a challenge to national European ethnic identity. In July 2017, the group Defend Europe acquired the vessel *C-Star* to deploy in the Central Mediterranean for the purpose of observing and disrupting NGO deployers performing SAR operations.[85] The vessel's mission has been beset with difficult, struggling to pass through the Suez Canal, having crew member request asylum in Cyrus, losing access to crowd funding, and ultimately breaking down off the Libyan coast.[86]

---

[81] *See* "Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues."

[82] "Italy impounds German NGO migrant rescue ship, lawmakers boost support for Libyan coastguard," *Deutsche Welle*, 2 August 2017, <http://www.dw.com/en/italy-impounds-german-ngo-migrant-rescue-ship-lawmakers-boost-support-for-libyan-coastguard/a-39940881>.

[83] Dearden, L., "Italy seizes refugee rescue ship accused of having contact with Libyan smugglers," *Independent*, 3 August 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-refugee-rescue-mission-mediterranean-people-smuggling-north-africa-report-migrant-crisis-european-a7835631.html>.

[84] "Italian prosecutors widen investigation to include MSF over migrant rescues: source," *Reuters*, 5 August 2017, <https://www.reuters.com/article/us-italy-migrants-medecins-sans-frontier-idUSKBN1AL0HZ>.

[85] York, C., "Defend Europe Ship, The C-Star, Breaks Down in Mediterranean, NGO Sent to Rescue," *HUFFPOST United Kingdom*, 11 August 2017, <http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/defend-europe-ship-the-c-star_uk_598d9042e4b08a247273a9a1>.

[86] Horowitz, J., "Ship Monitoring Rescues of Migrants Refuses to be Rescued," *The New York Times*, 11 August 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/11/world/europe/migrant-ship-monitor-mediterranean.html>; Farrell, J., "Defend Europe: Anti-immigrant

2. HARASSMENT AND EXPULSION BY LIBYA

Over the same period that Italy has shifted its rhetoric and policy towards NGO deployers, Libyan authorities have increased their own operations in the Central Mediterranean and have engaged in specific disruption of NGO SAR operations. Although Libya has acceded to the SAR convention it has never established a RCC, and Italy has assumed de facto responsibility for monitoring its SAR region since 2013.[87] Operations of the Libyan coast guard resumed, however, following the establishment and recognition of the GNA in early 2016 and have received significant support from Italy and the EU.[88]

These operations have included progressive harassment and intimidation of NGO vessels. In April 2016, Sea Watch reported that individuals claiming to be from the Libyan Coast Guard boarded its vessel and fired shots in the air before leaving.[89] In August 2016, MSF reported that a Libyan navy vessel had approached their ship *Bourbon Argos*, fired at least 13 shots at the ship (some of which hit the bridge), and boarded the ship for approximately 50 minutes.[90] In October 2016, the Sea-Watch said a vessel marked as Libyan coastguard interrupted its provision of aid to a vessel of 150 migrants, which resulted in four deaths.[91] On 5 May 2017, the Libyan Coast Guard cut across the bow of a Sea-Watch vessel preventing it from providing aid to approximately 500 migrants and subsequently returning the migrants to

---

ship trying to block refugees from crossing Mediterranean has funding cancelled," *Independent*, 14 August 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-finding-patreon-refugee-boats-mediterranean-sea-c-star-migrants-right-wing-ngo-rescue-a7891946.html>.

[87] Amnesty International, A Perfect Storm, at 21.

88 Cuttitta, "Repoliticization of Search and Rescue... *cit*.", at 7.

[89] "10 most tragic moments of 2016 at sea," *Sea Watch*, 31 December 2016, <https://sea-watch.org/en/10-most-tragic-moments-of-2016-at-sea/>.

[90] While Libya denied boarding the vessels, it did admit to firing warning shots. *See* "Libyan navy admits confrontation with charity's rescue boat," *The Guardian*, 28 August 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/28/libyan-navy-admits-confrontation-charity-rescue-boat-msf>.

[91] Reuters, "'Libyan coastguard' speedboat attacked migrant dinghy, says NGO," *The Guardian*, 21 October 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/men-on-libyan-coastguard-boat-reportedly-attack-dinghy-of-refugees-and-migrants>.

Libya.[92] On 8 August, ProActiva Open Arms reported that a Libyan coast guard vessel fired warning shots at it while it was in international waters.[93]

This trend culminated on 10 August 2017, when Libyan authorities announced that they were establishing a national SAR zone from which they intended to exclude all foreign vessels, including NGO deployers.[94] Although the statement did not specify the exact size of the region, Italian officials supporting the establishment of a Libyan SAR region advised NGO vessels to stay 60nm from the country's shore.[95] In response, Save the Children and Sea Eye have suspended operations, and MSF has suspended the operation of its vessel *Prudence* although its teams continue to operate onboard the SOS Méditerranée vessel, *Aquarius*.[96] Libya has indicated that it is prepared to back up its declaration with force, and on 16 August 2017 it temporarily detained a vessel operated by Proactiva Open Arms while it was 27nm from the Libyan coast.[97]

---

[92] Elumami, A., "Libyan coastguard turns back nearly 500 migrants after altercation with NGO ship," 10 May 2016, *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-idUSKBN1862Q2>.

[93] Fox, K. & D'Agostino, L., "Libyan coast guard fires warning shots as rescue boat patrols off coast," *CNN*, 8 August 2017, <http://edition.cnn.com/2017/08/08/europe/libya-italy-mediterranean-migrant-crisis/index.html>.

[94] York, C., "Libyan Navy Orders NGO Ships to Stay Out of Mediterranean Search and Rescue Zone," *Huffpost United Kingdom*, 11 August 2017, <http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/libyan-navy-orders-ngo-ships_uk_598d7666e4b0909642962d06,>.

[95] Gonzalez, R., "El Gobierno libio prohíbe a las ONG entrar en sus aguas," *El País*, 12 August 2017, <https://elpais.com/internacional/2017/08/11/actualidad/1502454171_609107.html>; Marciano, C. & Fitzpatrick, M., "Italy applauds Libya's decision on migrant 'search and rescue' zone," *Yahoo News*, 13 August 2017, <https://www.yahoo.com/news/german-ngo-halts-migrant-rescue-operations-off-libya-093725692.html>.

[96] "Hindrance of humanitarian assistance will create a deadly gap in the Mediterranean Sea," Médecins Sans Frontières, 12 August 2017, <http://www.msf.org/en/article/hindrance-humanitarian-assistance-will-create-deadly-gap-mediterranean-sea>.

[97] Sanchez, R., "Libyan coastguard threatens Spanish NGO ships as tensions rise in Mediterranean," The Telegraph, 16 August 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/16/libyan-coast-guard-threatens-spanish-ngo-ships-tensions-rise/>.

3. RESPONSES BY THE NGO COMMUNITY

Even before the shift in rhetoric towards NGO deployers, the human rights community had sought to clarify their legal status and regularize their operations. In September 2016, Human Rights at Sea published a report discussing the rights and possible liabilities for NGO deployers performing SAR operations.[98] In February 2017, the same organization, in conjunction with nine other groups, released a Voluntary Code of Conduct for NGO deployers stressing the principles by which they should operate and suggesting that the document serve as a first step in an ongoing process of developing comprehensive policy for NGO deployers.[99]

As implied criticism shifted to explicit allegations, the response by the NGO community has shifted in tone as well. In April 2017, Amnesty International released a report directly criticizing the rhetoric of the Italian state towards NGO deployers.[100] In June 2017, researchers at Goldsmiths and the University of London published a report specifically refuting what it described as "toxic narratives" implicating NGO activity as a cause of increased migration or as a contributor to shifting tactics used by smugglers.[101] In July 2017, Amnesty International released an additional report criticizing European policies in the Central Mediterranean and the harassment of vessels by Libyan authorities and defending the position of NGOs.[102] Human rights observers and NGO deployers themselves have also offered criticisms of both the Italian Code of Conduct and recent actions by Libya.[103]

98 "Volunteer Maritime Rescuers: Awareness of Criminalization," *Human Rights at Sea*, 2016, (hereinafter "Volunteer Maritime Rescuers") <https://www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2015/05/HRAS-Voluntary-Maritime-Rescuers-Awareness-of-Criminalisation_2016-SP-LRSecured-.pdf last accessed31>.

[99] "Voluntary Code of Conduct for Search and Rescue Operations undertaken by civil society Non-Governmental Organizations in the Mediterranean Sea," *Human Rights at Sea*, 2017, (hereinafter "Voluntary Code of Conduct") <https://www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2017/03/20170302-NGO-Code-of-Conduct-FINAL-SECURED.pdf>.

[100] *See* Amnesty International, Italy: Losing the Moral Compass

[101] *See* Blaming the Rescuers

[102] *See* Amnesty International, A Perfect Storm

[103] See Press Release, "Planned EU NGO Code of Conduct threatens life-saving search and rescue operations," *Human Rights at Sea*, 6 July 2017, <https://humanrightsatsea-news.org/2017/07/11/updated-planned-eu-ngo-code-of-conduct-threatens-life-saving-search-

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

IV. LEGAL EVALUATION OF ANTI-NGO POLICIES, CURRENT AND EXPECTED

In this context of increasing opposition to NGO SAR operations, the following examines the legal implications of the tactics already adopted by Libya and Italy towards NGO vessels, as well as those that have been proposed or that might be expected in the future. Current actions include Libya's declaration of an exclusionary SAR zone and harassment of NGO vessels and Italy's criminal investigation of NGO deployers for migrant trafficking. Possible actions include Italy closing its ports to some or all NGOs and directing such vessels to return rescued individuals to North Africa.

1. LIBYA'S EXCLUSIONARY SAR ZONE

Libya's declaration of a SAR zone should be seen in the context of *non-entrée* strategies adopted by southern European states over the past twenty years to limit irregular migration.[104] Although destination states have significant interests in regulating irregular immigration, the human rights law principle of *non-refoulment* prohibits them from returning individuals to states where they have a well-founded fear of persecution.[105] European states have

and-rescue-operations/>; *see also* "'Nonsensical,' 'Dishonest,' 'Illegal': the 'Code of Conduct' interview with Dr. Violeta Moreno-Lax," *Sea-Watch*, 24 July 2017 <https://sea-watch.org/en/nonsensical-dishonest-illegal-the-code-of-conduct/>; "Italy and Libya violate the 'human right to leave one's country'," *Sea Watch*, 15 August 2017, <https://sea-watch.org/en/international-law-italy-libya/>.

[104] *See generally* Jathaway, J. & Gammeltoft-Hansen, T. "Non-Refoulment in a World of Cooperative Deterrence," *University of Michigan Law School Law & Economics Working Papers*, 2014. Carrera, S., "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands," *Centre for European Policy Studies*, 1, 2007, at 22.

[105] Article 33(1) of the 1951 Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (Refugee Convention), to which Italy is a signatory states: "No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion." *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, UN General Assembly, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>. The principle has also been codified in Article 19(2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ("No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or

sought to navigate these competing interests by enlisting the assistance of coastal transit/departure states in controlling the exit of migrant vessels from their territorial waters where those states maintain jurisdiction.[106] Under these agreements, a destination state will provide economic support and training to a transit/departure state and its coast guard, and that state will control departure from its territorial waters through its domestic laws on maritime safety.[107]

The clearest example of this strategy is Spain, which has implemented this strategy most effectively via bilateral agreements with Morocco and a number of West African countries from which migrants have traditionally departed for the Canary Islands.[108] In the mid-2000s, Italy entered into a similar agreement with Libya with the goal of stopping irregular migration in the Central Mediterranean.[109] The failure of the Libyan state in 2011 undermined these efforts, but the framework was explicitly resuscitated by the February 2017 agreement between Italy and the UN-backed Government of National Accord.[110] This model also serves as the basis for the EU-Turkey agreement reached in March 2016.[111]

---

punishment."), and Article 3 of the European Convention on Human Rights ("No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."). There is also broad consensus that the principle has been accepted as customary international law. *See e.g.* Farmer, A. "Non-refoulment and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures that Threaten Refugee Protection," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23, 1 (2009).

[106] Kilpatrick & Smith, at 178-82.

[107] Carrera, at 21.

[108] See Kilpatrick & Smith, *op. cit.*, at 178-82.

[109] Giuffre, M., "State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-Backs to Libya?", 24(4) *International Journal of Refugee Law*, 2012, at 692.

[110] El-Gamaty, G., "Italy and France are playing a dangerous game in Libya," *Aljazeera*, 21 August 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/08/italy-france-playing-dangerous-game-libya-170815105230759.html>; full text of agreement available at <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>.

[111] *See* Eur. Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan,* 16 October 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm> (on interests underlying EU-Turkey negotiations); *See also* EU-Turkey Statement, Council of the European Union, March 18, 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Libya's declaration of an exclusionary SAR zone represents a departure from previous practice of allowing NGO vessels, along with Italian state vessels and sovereign vessels operating within EUNAVFORMED, to operate in the area outside its territorial waters.[112] When announcing the exclusionary zone, Libyan authorities stated that they wished to make it clear that such a zone was an extension of Libyan sovereignty and would be patrolled by its coast guard and navy.[113] NGO deployers have taken those statements to be threats of violence especially in the context of recent acts of aggression by the Libyan coast guard including the detention of an NGO vessel it claimed was inside its territorial waters.[114]

Italian authorities appear to have perceived the statement as threatening violence as well. Although the announcement did not specify the dimensions of the declared SAR region, representatives from MSF reported that Italian authorities had advised them to remain at least 60nm from the Libyan coast.[115] The government also has been supportive of the declaration. On 13 August 2017, Italy's Foreign Minister stated that the move indicated "balance was being restored in the Mediterranean."[116]

Although a coastal state exercising national authority to restrict the exit of irregular migrants is itself not illegal, an exclusionary zone of the size claimed by Libya is completely inconsistent with applicable international law, and as of this writing Libya has provided no legal justification for its claim. Under UNCLOS, a coastal state can claim a region up to 12nm from its established baseline as its territorial seas over which its sovereignty extends.[117] Although

[112] Gonzalez. Libya first negotiated the dimensions of its SAR region with Malta in 2009, as part of a plan to initiate joint patrols with Italy within its territorial waters to combat irregular migration. *AMEEN*, J., Libya finally declares search and rescue area," *Times of Malta*, 22 March 2009, <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20090322/local/libya-finally-declares-search-and-rescue-area.249830>.

[113] Gonzalez, *loc. cit.*

[114] "Hindrance of humanitarian assistance will create a deadly gap in the Mediterranean Sea," *Medecins Sans Frontieres*, 12 August 2017 <http://www.msf.org/en/article/hindrance-humanitarian-assistance-will-create-deadly-gap-mediterranean-sea>; "Libyan Coastguards kidnapped Rescueboat of Spanish NGO," *Sea Watch*, 21 August 2017 <https://sea-watch.org/en/breaking-news-der-woche>.

[115] Idem.

[116] Marciano & Fitzpatrick, *loc. cit.*

[117] UNCLOS, Art. 2

foreign vessels are generally allowed to enter territorial seas under the right of "innocent passage," UNCLOS provides states broad latitude to exclude vessels where passage is determined not to be innocent.[118] UNCLOS specifically mentions "the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State" as conduct not constituting innocent passage.[119] As such, within 12nm of Libya's coast, it would likely be permissible for Libya to exclude NGO deployers.[120]

In the 12nm band adjacent to its territorial waters, Libya might also be able to justify engagement with NGO vessels, although under a different basis. UNCLOS classifies this region as a coastal state's contiguous zone and provides that the state may "exercise control necessary… to prevent [and punish] infringement of… customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea."[121] As such, should Libyan authorities suspect an NGO deployer of intending to violate domestic law upon arrival in its territorial seas, they might arguably be able to take action to exclude it from the contiguous zone.

Beyond the contiguous zone, however, a state has extremely limited authority to prohibit the passage of a vessel. The right of "hot pursuit" allows state vessels to follow vessels beyond the contiguous zone but applies only in cases where a vessel has already violated its laws and pursuit has begun—not as a preventative measure.[122] UNCLOS also provides for a "right of visit" of stateless vessels and vessels suspected of piracy, participating in the slave

[118] UNCLOS, Art. 19

[119] Idem.

[120] It has generally been the policy of NGOs and state actors providing SAR services to operate further than 12nm from Libya's coast, and with very limited exceptions, all SAR events in the Central Mediterranean have occurred beyond the 12nm line which separates territorial waters from international waters. Irregular Migration via the Central Mediterranean. Representatives from Proactiva Open Arms whom Libyan officials accused of having entered their territorial waters, defended their actions on the ground that they were beyond 12nm rom the Libyan coast. FOX & D'AGOSTINO. *See also*, video posted via Twitter by ProActiva Open Arms, "Sucedó ayer 8:30am en aguas internacionales. Patrullera guardacostas Libios, formados y financiados #UE, amenaza y dispara #OpenArms. 8 August 2017, <https://twitter.com/openarms_fund/status/894835757675933697>.

[121] UNCLOS, Art. 33

[122] UNCLOS, Art. 111.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

trade, and certain unauthorized broadcasting, but none of those conditions would apply to an NGO conducting SAR operations.[123] Even the expansion of the right of visit via UNSCR 2240 and UNSCR 2312 only allow Libyan authorities to board an NGO vessel it suspected of human smuggling—not exclude such a vessel from an area of international waters.[124] As such there is simply no legal basis for the wholesale exclusion of NGO vessels from any area outside the contiguous zone.

2. ITALIAN CRIMINAL PROSECUTION OF NGOS

The seizure of the Jugend Rettet vessel and the announcement of an investigation of MSF personnel in Trapani—both less than a week before Libya's declaration of its exclusionary SAR zone—raise the possibility of criminal prosecution of NGO deployers. Although as of this writing, no charges have been brought in either case, it is important to note that Italian criminal law provides broad basis for prosecution for assisting illegal entry and a conviction could result in stiff penalties. Any evidence that an NGO had in fact coordinated with migrant smugglers would make a conviction significantly more likely, and prosecution would likely be financially devastating to the NGO even in the case an acquittal.

Italian domestic legislation provides for prosecution of anyone who acts to "promote, manage, organize, finance or carry out the transportation of aliens in the territory of the State or commits other acts in order to produce their illegal entry in the territory of the State."[125] This crime is punishable by in imprisonment from one to five years and a fine of 15,000 euros for each person smuggled.[126] Performing such acts for the purpose of direct or indirect profit constitutes aggravating circumstances which increase the prison

[123] UNCLOS Art. 110.

[124] UNSCR 2240(2015) and UNSCR 2312(2016). See Meetings Coverage, "Adopting Resolution 2312 (2016), Security Council Extends Authorization to Intercept vessels Suspected of Illegal Smuggling from Libya," United Nations, 6 October 2016, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12543.doc.htm>.

[125] Decreto Legislativo 286/1998 Art 12(1); translation found in Ragazzi, S., "Europe's Crisis: What future for immigration and asylum law and policy?" delivered at 2016 *Migration and Law Network Conference*, 27 June 2016.

[126] *See* Id.

time to five to fifteen years.[127] The law provides for no express exception for humanitarian actions.[128]

The principle historical example of state prosecution of NGO deployers is the *Cap Anamur* case, which arose out of events that occurred in 2004 and was ultimately decided by an Italian court in Agrigento, Sicily in 2009.[129] There, the vessel *Cap Anamur* (belonging to a German NGO of the same name), while conducting "rescue and support" activities in Mediterranean, encountered a vessel with 37 migrants, the majority of whom claimed to be from Sudan which at the time was undergoing a civil war.[130] Given the condition of the vessel, the ship embarked all persons onboard and attempted to transport them to the nearest place of safety, Porto Empedocle, Sicily.[131] The Italian government denied the vessel entry claiming that Malta should take responsibility for disembarking the passengers since the rescue occurred in the Maltese SAR region.[132]

After eight days at sea, the vessel ultimately entered the Porto Empedocle where it was immediately seized by Italian authorities who seized the ship, arrested the crew and transferred the 37 migrants to immigration detention

---

[127] *See* Id.

[128] Provera, M., "The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union," *Liberty and Security*, No. 80 (February 2015), 40 (discussing domestic legislation of European states regarding assistance to irregular migrants.).

[129] *See e.g.* Cuttitta, P., "From the *CAP ANAMUR* to *MARE NOSTRUM*: Humanitarianism and Migration Controls at the EU's Maritime Borders, *Cleer Working Papers* (2014) (hereinafter "CUTTITTA, From the CAP ANAMUR to MARE NOSTRUM") 7; Basaran, T., "Saving Lives at Sea: Security, Law and Adverse Effects," *European Journal of Migration and Law* 16 (2014), (hereinafter "BASRAN, Saving Lives at Sea"); Basaran, T., "The saved and the drowned: Governing indifference in the name of security," *Security Dialogue* 1-16 (2015), (hereinafter "BASRAN, The Saved and the Drowned") 7; Pierluigi U., "Is it a crime to help people to survive? Cap Anamur and other cases" Speech made at Migrants- Outlaws Everywhere/The Alien as an Enemy? Homeless, Excluded. 4 May 2013, text available at <http://www.eldh.eu/fileadmin/user_upload/ejdm/publications/2013/Pierluigi_Umbriano_-_Speech.pdf>.

[130] Id.

[131] Case N. 3267/04 R.G.N.R. <https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/migrantsmugglingcrimetype/ita/2009/case_n._326704_r.g.n.r..html?lng=en&tmpl=sherloc>.

[132] Ibidem.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

facility.[133] Chargers were brought against the shipmaster, the first officer of the vessel, and the CEO of the Cap Anamur organization for assisting illegal entry with the aggravating fact of doing so to procure a profit.[134] At trial, the Italian prosecutors argued that the aggravating element was satisfied since the *Cap Anamur* had conducted the rescue with the intent to procure a profit via "advertising and international publicity obtained in the sale of third-party images and information relative to the facts of the process."[135]

Ultimately, the court acquitted the defendants.[136] Italian law provides for an exclusion of criminal responsibility for cases where otherwise criminal action is committed through the performance of a duty imposed by law.[137] The court found that the obligations enshrined in international law and the Italian Code of Navigation obligated the vessel to take the migrants on board and effectuate their transfer to a place of safety, and as such found that defendants had committed no criminal act.[138]

Should the members of the Jugend Rettet of MSF be taken to trial, they would likely argue that their activities as part of SAR operations were also driven by a duty imposed by law and point to the *Cap Anamur* case as precedent. To support this position further they might look to a recent series of Italian prosecutions of organized criminal smuggling networks which have emphasized the strength of obligation to rescue under Italian law.[139] In these cases—prosecuting the heads of smuggling networks who are themselves located outside of Italian territory—Italian courts have found that the mere

[133] Basaran: "Saving Lives at Sea... *cit.*", at 374-8.

[134] Cuttitta, "From the CAP ANAMUR to MARE NOSTRUM... *cit.*", at 22-23. *See* C.P. Article 110, D.L. 286/1998, Article 12(1), 12(3).

[135] Basaran, "Saving Lives at Sea... *cit.*", at 375.

[136] Ibidem. at 376.

[137] Ibidem. at 377-78.

[138] Case N. 3267/04 R.G.N.R... *cit.*

[139] Ragazzi, at 5. *See also* Judgment N. 18354/14- Italian Supreme Court, 3 November 2014, <https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/criminalgroupcrimetype/ita/2014/judgment_n._1835414_-_supreme_court.html?lng=en&tmpl=sherloc>; Proc. n. 292/2015 R.I.M.C., 3 March 2015, <https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/criminalgroupcrimetype/ita/2015/proc._n._2922015_r.i.m.c._-_appeal_against_order_of_precautionary_detention_.html?lng=en&tmpl=sherloc>; Proc. N. 675/2016 R.I.M.C. 4 November 2016, <https://www.unodc.org/cld/case-law- doc/migrantsmugglingcrimetype/ita/2016/proc._nr_6752016_r.i.m.c..html?lng=en&tmpl=sherloc.>

act of directing a migrant vessel toward Italian waters can trigger criminal liability under the anti-smuggling statute since the criminal act of transport to Italy is completed by actors who are bound by recognized national and international obligations.[140]

Notwithstanding these arguments, a prosecution may be able distinguish the *Cap Anamur* case from recent NGO practice. First, the *Cap Anamur* act of rescue occurred while the vessel was en route to deliver supplies to the Middle East rather than explicitly conducting SAR activities at the edge of Libya territorial waters, as has been the general practice of NGOs.[141] Additionally, in the *Cap Anamur* case the court noted the specific weather concerns that made the vessel particularly unsafe at the time of rescue.[142] Although the current vessels used by migrants are unquestionably precarious, it is unclear whether a court would view them with the same degree of emergency absent acute weather conditions or other sources of alarm. Most importantly, however, evidence that an NGO vessel had coordinated its operations with migrant smugglers would likely undermine a defense that the NGO was acting as a result of legal obligation.[143]

A conviction would likely result in significant penalties given the presence of aggravating factors. Just as in the *Cap Anamur* case, the prosecution could argue that the rescue was performed for the purpose of direct or indirect profit through the form of publicity. Although the court in the *Cap Anamur* case acquitted the defendants, it looked favorably on the argument that the term "profit" should be interpreted broadly and speculated that publicity received from the rescue including media attention could fall within the scope

---

[140] Id.

[141] Case N. 32/04 R.G.N.R., *cit.*

[142] Id.

[143] Italian C.P. Art. 54 provides the humanitarian exception on which the court on the Cap Anamur relied and reads: "Anyone who has committed an act having been compelled to do so by the necessity of saving himself or others from the risk of an imminent personal injury, that was not voluntarily caused, nor otherwise avoidable … (shall not be punished for that conduct)… as long as the action is proportional to the danger." Translation in Basran, "Saving Lives at Sea... *cit.*", at 377-78. Evidence of collaboration with migrant smugglers would undermine such a defense on the theory that the danger was voluntarily caused and avoidable. *See* Ziniti, (detailing statements by Italian prosecutor on relationship between humanitarian exception and migrant facilitation).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

of financial or material gain sufficient to trigger this factor.[144] Jugend Rettet and MSF, like all NGO performing SAR operations, are funded primarily through donations and use traditional and social medial coverage of their activities to raise funds.[145] As such, there is little doubt this aggravating factor could be established in case of a conviction.

Even if prosecution were unsuccessful, the cost of defending could be crippling to Jugend Rettet, MSF or any other NGO against which charges were brought. Although the defendants in the *Cap Anamur* case were ultimately acquitted, defending the case imposed enormous financial costs on the organization and led to the resignation of the CEO and the dissolution of the organization.[146] Following the announcement of the verdict in October 2009, the captain of the vessel stated, "if seafarers at sea notice a refugee boat, they know that we stood trial for three years. The acquittal then perhaps does not play an important role anymore."[147]

Indeed, the *Cap Anamur* prosecution appears to have been intended in part to serve as a warning to NGO deployers not to assist in the transport of migrants to Italy.[148] The prosecutor of the case stated explicitly that the decision to prosecute was driven by both legal and political considerations so as to "avoid the repetition of these kinds of actions, even if they happen due to a noble purpose."[149] It and other prosecutions from the time period appear to have successfully deterred NGO SAR activity in the Central Mediterranean from 2004 until 2014.[150] In a description of the internal debate undertaken

[144] Id.

[145] *See* "FAQs: Why Do we Accept Private Donations Only?" *Jugend Rettet*, 2017, <https://jugendrettet.org/en/>; "Donate," Médecins Sans Frontières , 2017, <http://www.msf.org/en/donate>.

[146] Basaran, "The Saved and the Drowned... *cit*". at 7

[147] Id.

[148] Id. at 8; "Italy's Refugee Policies Should Be Put on Trial," *Spiegel Online*, 8 Oct 2009, <http://www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-italy-s-refugee-policies-should-be-put-on-trial-a-653989.html>

[149] Basaran, "The Saved and the Drowned... *cit*.", at 8.

[150] The other significant case related to human smuggling under Italian law is *Morthada and El-Hedi* in which seven Tunisian fishermen were prosecuted under Italian anti-smuggling statute after taking onboard 44 individuals they had rescued from a shipwreck near Lampedusa and transporting them to that port. Although the crew was acquitted at trial, the ship captains were initially convicted and sentenced to imprisonment of 2 years and 6 months in

before beginning its own SAR operations in 2015, the Head of Advocacy and Operational Communications for MSF directly cited the *Cap Anamur* case as a reason why the organization did not begin SAR operations when they were "first proposed in 2011.[151] In much the same way, it may be that recent actions by Italian authorities towards Jugend Rettet and MSF are intended to serve as deterrents to other NGOs.

3. LIMITING NGOS ACCESS TO ITALIAN PORTS

Although as of this writing, Italy has not refused access to its ports to any NGO vessels that have recovered migrants, such exclusions may be forthcoming. In late June 2017, following a spike in migrant arrivals to Italy, the Italian government indicated that it was considering closing its ports to NGO vessels or such vessels not flying Italian flags.[152] Since the introduction of its Code of Conduct in late July 2017, similar suggestions have been raised that Italy could limit access to its ports to only those NGOs who have signed the code.[153] The following discusses the central legal issues involved in such a policy shift: the obligations to disembark rescued migrants, a state's duty to identify a "place of safety" rescued individuals, and the relationship between that responsibility and the obligation of *non-refoulment*.

---

addition to significant fines. Two years later, those convictions were ultimately overturned on appeal. *See* Basaran, "The Saved and the Drowned... *cit*." at 7.

[151] According to that account, the fundamental change occurred with the launch of *Mare Nostrum* and the deployment of the MOAS. *See* del Valle, H., "Search and Rescue in the Mediterranean Sea: Negotiating Political Differences," *Refugee Survey Quarterly*, 2016, 35, 22-40, 26. *See also*, Cuttitta at 8 (arguing that *Mare Nostrum* shifted away from a previous policy of state opposition to private SAR actions even by commercial vessels).

[152] Wintour, P., "Italy considers closing its ports to boats carrying migrants," 28 June 2017, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/28/italy-considers-closing-its-ports-to-ships-from-libya>; McMahon, S., "Italy's bluff to close its ports to migrant boats heightens tensions in the Mediterranean," 4 July 2017, *The Conversation*, <http://theconversation.com/italys-bluff-to-close-its-ports-to-migrant-boats-heightens-tensions-in-the-mediterranean-80428>.

[153] "Another NGO Signs Italy's Rules," *Suryaa/IANS*, 11 August 2017, <https://www.suryaa.com/16583-another-ngo-signs-italys-rules.html>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

A. Obligation to Disembark

As discussed above, under the SAR convention, coastal states are required to establish a SAR region, promote the establishment of SAR services within that region, render assistance to vessels in distress, and coordinate the disembarkation of rescued individuals in a "place of safety."[154] These obligations do not, however, clearly include an affirmative duty to accept rescued individuals within national territory.[155] The 2004 IMO Guidelines indicate that such a duty may exist in cases where no other state has provided a port of disembarkation, but this is not settled.[156] On one hand, the text tends to support the presence of such a duty by stating: "the responsibility to provide a place of safety, or to ensure that a place of safety is provided, falls on the Government responsible for the SAR region in which the survivors were recovered."[157] On the other hand, the Annex to the document re-affirms a state's sovereignty and its ability to "control its borders [and] exclude aliens from its territory" which would be inconsistent with a duty to disembark.[158] If such a duty exists, it is not widely recognized.[159]

Even if Italy were to assert that it has no obligation to disembark individuals rescued in its SAR region,[160] it might still be required to accept NGO

[154] SAR Convention, at 6.1-6.11.

[155] Papastavridis, *loc. cit.*, at 20.

[156] Gallagher & David, at 460.

[157] 2004 IMO Guidelines, at 2.5.

[158] 2004 IMO Guidelines at Annex par. 5. *See* Coppens, *loc. cit.* (arguing that 2004 IMO Guidelines language at 2.5 establish an obligation to disembark if no other state can be found for disembarkation).

[159] Indeed the fact that IMO Facilitation Committee drafted language to clarify this particular point and that such language was not accepted serves to underscore this uncertainty. *See* Gallagher & David, *loc. cit.* at 460; Di Filippo, *loc. cit.* at 70.

[160] Ironically, it may be difficult for Italy to assert the conservative position on the duty to disembark, since it has asserted that such an obligation does exist in disputes with Malta. Malta's SAR region is extensive and includes areas that are geographically closer to Italian ports than to its own. When SAR incidents occur in those regions, Italy has argued that Malta has responsibility to accept disembarkation under the 2004 Guidelines. Malta, however, does not accept the guidelines and has asserted that Italy should accept disembarkation as the "next port of call." Parliamentary Assembly, Report Doc. 12628 The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and migrants, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13141&lang=en>.

vessels into its ports if such vessels can establish that they are forced to enter because of distress or *force majeure*. The traditional right to enter a port in cases of distress has changed significantly over time and is currently is interpreted as only existing in cases to protect human life.[161] In the *Cap Anamur* case, for instance, Italy permitted the entrance of the migrants only after the ship declared that the lives of those on board was in real danger due to precarious conditions and a possible revolt by the migrants.[162] Similarly, Italy's decision to ultimately let the *MV Salamis* disembark 102 rescued Somali migrants at Lampedusa was driven in part by the presence of four pregnant women and a five-month old baby.[163] Such conditions are not always present however, and in the wake of the current shift of Italian policy, it is unreasonable to count on this humanitarian exception as a basis for entry.

B. Obligation to Delivery to a "Place of Safety"

Regardless of whether Italy recognizes an obligation to disembark, it remains be obligated to coordinate the transport of any individuals rescued in its SAR region to a "place of safety." As no other European state is likely to accept disembarkation of rescued individuals, the most probable prospects would be ports in Libya, and reports about current conditions tend to suggest that at this time it cannot be reasonably considered a "place of safety" for purposes of SAR return.[164] That said, the express commitments made by Italy and the EU to improve migrant reception conditions in Libya indicate that

---

[161] Morrison, A., "Shelter from the Storm—the problem of places of refuge for ships in distress and proposals to remedy the problem," University of Wollongong Thesis Collection, (2011), <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=4218&context=theses>.

[162] Case N. 32/04 R.G.N.R.

163 Mallia, P. "The MV Salamis and the State of Disembarkation at International Law: The Undefinable Goal," *American Society of International Law*, 13(11), 15 May 2014, <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal#_ednref14>; "Italy accepts migrants rejected by Malta," *Aljazeera*, 8 August 2013, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/08/20138813638173281.html>.

[164] *See e.g.* Statement of ICC Prosecutor to the UNSC on the Situation in Libya," *International Criminal Court*, 9 May 2017, (stating that the security situation has deteriorated in previous 6 months and that the country is at risk of returning to widespread conflict) <https://www.icc-cpi.int/legalAidConsultations?name=170509-otp-stat-lib>.

the foundation is being laid to have Libya—or at least individuals ports within Libya—determined to be a possible destination for migrants rescued at sea.[165]

Establishing Libyan ports as a "place of safety" and directing NGOs to deposit migrant vessels there might also provide Italy another mechanism besides the Libyan coast guard to evade its obligations of *non-refoulment*. The international human rights law principle of *non-refoulment* prohibits states from returning individuals to the borders of territories where they may face persecution or violence.[166] This principle was applied to the context of maritime rescue in the seminal 2012 case of *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* before the European Court of Human Rights, arising from an incident concerning a vessel of the Italian Navy engaging a migrant vessel on the high seas and returning the migrants onboard to Libya.[167] The court held that because state authorities had exercised "continuous and exclusive control" over the migrants, Italy was required to take affirmative steps to determine whether those individuals' rights would be violated upon their return to Libya.[168]

---

[165] Perhaps most tellingly, the human rights community has responded to the Libya-Italy agreement by stressing that Libya should not be considered a place of safety. On 2 February 2017, following the announcement of the Libya-Italy agreement, the UNHCR and the IOM issued a joint statement highlighting abuses suffered by migrants in Italy and stressing that Italy should not be considered a safe country for return of migrants. The following day the MSF issued a similar statement stressing the abuse of migrants and the dangers they face on return. The report by Amnesty International regarding innuendo against NGOs also stresses that Libya is not safe. These emphatic denials may be perhaps the best evidence for legitimate concern. *See* "Joint UNHCR and IOM statement on addressing migration and refugee movements along the Central Mediterranean route," *UNCHR*, 2 Februar 2017, <http://www.unhcr.org/news/press/2017/2/58931ffb4/joint-unhcr-iom-statement-addressing-migration-refugee-movements-along.html>; "MSF warns EU about inhumane approach to migration as leaders meet to discuss cooperation with Libya," *Médecins Sans Frontières*, 3 February 2017, <https://prezly.msf.org.uk/msf-warns-eu-about-inhumane-approach-to-migration-management-as-leaders-meet-today-to-discuss-cooperation-with-libya#>; Amnesty International, "Italy: Losing the Moral Compass."

[166] *See* Refugee Convention, Art. 33(1)

[167] *See Hirsi Jamaa v. Italy,* App. No. 27765/09 (Eur. Ct. H.R. Feb. 23, 2012)(hereinafter "*Hirsi Jamaa"* (holding that Italy could not lawfully return Somali and Eritrean nationals to the coast of Libya without granting the opportunity to challenge their forced return by seeking international refugee protection); (For a succinct summary of this decision *see* David P. Stewart, *International Decision: Hirsi Jamaa v. Italy,* 107 A.J.I.L. 417 (2013))

[168] Id., at paragraphs 77, 133.

Italy might argue, then, that these *non-refoulment* obligations apply *only* when states establish this control. In *Hirsi*, the court pointed to the rescue occurring on a military ship crewed entirely by military personnel and found that the state had established both *de jure* and *de facto* control over the migrants.[169] The same would not be true in the case of an NGO deployer rendering assistance and coordinating disembarkation with the responsible RCC as the SAR convention does not limit the freedom of navigation otherwise enjoyed by the rescuing master.[170] Italy would argue that because a non-state actor (the NGO rather than by a sovereign vessel) performed the rescue, it was bound only by the requirement to ensure that the rescued individual was delivered to a "place of safety," not by the broader principle of *non-refoulment*.

In practice, the differences between these two obligations could allow states to return migrants via NGO vessels to places they couldn't return them via state vessels. Importantly, there are substantive differences between the standards for a "place of safety" laid out in the SAR Convention and the principle of *non-refoulment*. Under the 2004 Guidelines, a place of safety is defined as "a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met." The emphasis on safety of life and basic human needs makes the standard much easier to satisfy than the more comprehensive standards that constitute the principle of *non-refoulment*.[171] It is not difficult to imagine a situation in which an individual could have a well-founded fear of persecution in a place where their safety of life is not threatened and where their basic needs have been met.[172]

---

[169] Id. at paragraph 81.

[170] *See* SAR Convention Article 2. The actual authority of the RCC is somewhat distorted by common practice. Private masters are often motivated to disembark rescued individuals as quickly as possible to control the significant economic cost of delay due to rescue, and so the RCC's determination of a point of disembarkation may appear to control the master's action. Likewise, Italy's policy of accepting the disembarkation of all migrants rescued in the Central Mediterranean since 2013 has also given NGO deployers little cause to question the selection of a specific port of disembarkation. In cases of dispute, however, as in the *MV Salamis* incident, shipmasters have not hesitated to refuse the direction of RCCs.

[171] *See* Di Filippo, *loc. cit.*, at 65.

[172] Additionally, the principle of *non-refoulment* may provide broader geographic protections than a "place of safety" under the SAR Convention. The Refugee Convention prohibits return of individuals "to the frontiers of a territory" of a person who has a well-founded fear

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

Some observers have argued that there is not a substantive difference between the two standards and point to the language of the 2004 Guidelines as seeking to incorporate the principle of *non-refoulment*.[173] While the 2004 Guidelines do refer to the principles of *non-refoulment*, the language is weakened considerably and imposes no affirmative obligation to ensure refugees are not returned to a place where they fear persecution.[174] Moreover, the SAR framework as a whole provides no mechanism for shipmasters to communicate information about the risk of abuse or fear of persecution a rescued person might face to the RCC. In laying out the obligations of coastal states, the 2004 Guidelines list a specific set of information that the RCC should seek to obtain from masters of rescuing ships but makes no reference to any information about refugee status or intention to seek asylum.[175] Likewise the directions provided to shipmasters include no suggestion that rescued persons be asked about their fear to return to a particular place.[176]

This distinction between procedural responsibilities in cases of rescue by state actors versus cases of rescue by non-state actors has been reinforced since the beginning of the current crisis. In 2015, the International Chamber of Shipping produced the second edition of its publication, "Large Scale Rescue Operations at Sea: Guidance on Ensuring Safety and Security of Seafarers and Rescued Persons" which explicitly disclaims any responsibility on the part of private masters concerning "listening to, acting upon or communicating information concerning the legal status of rescued persons or

---

of persecution, and the European Convention prohibits return to a State. No such language is present in the definition of a "place of safety." As such, a single city or port could arguable constitute a "place of safety" even if it were located within a country or territory where an individual would otherwise face persecution or other risks. This concern may be most acute in the current context given the political divisions in Libya today. Refugee Convention, Art. 33(1); "Why is Libya so lawless?" *BBC*, 25 May 2017, <at http://www.bbc.com/news/world-africa-24472322>.

[173] Coppens, *loc. cit.* at 39.

[174] 2004 IMO Guidelines at 6.17: "The need to avoid disembarkation in territories where the lives and freedoms of those alleging a well-founded fear of persecution would be threatened is a consideration in the case of asylum-seekers and refugees recovered at sea." *See* Di Filippo, *loc. cit.* at 64.

[175] *See* 2004 IMO Guidelines, at 6.10

[176] *See* 2004 IMO Guidelines, at 5.1

applications for asylum."[177] It concludes, "the Master has no responsibility for determining the status of those rescued."[178]

Additionally, neither of the primary policy documents produced by the NGO community have sought to assert any right or responsibility on the part of the NGO to assess rescued migrants for their status as refugees or asylum seekers. The Human Rights at Sea guide to Volunteer Maritime Rescuers mentions the principle of *non-refoulment* as it pertains to states but does not indicate any way its obligations can be incorporated into the NGOs' operations.[179] Similarly Human Rights at Sea's Voluntary Code of Conduct references an individual's right to seek asylum, but provides no framework for NGOs to facilitate that process.[180]

Italy could conceivably exploit this gap between its obligations when state vessels rescue migrants and its obligations when private actors perform the rescue. Once Libya—or any port therein—were determined to be a "place of safety," the Italian RCC could direct NGO deployers to return rescued migrants there without having to conduct any evaluation into their refugee status and regardless of whether they had a well-founded fear of persecution. Such a model—coupled with an active Libyan coast guard patrolling its greater SAR region—would effectively externalize the European border to an even a greater degree than has been achieved in either the Western or Eastern Mediterranean.

As of this writing, all NGO deployers performing SAR operations in the Central Mediterranean are closely aligned with the international human rights community, and there is no evidence to suggest that they would allow themselves to be used by state actors to effectuate a policy of return. Indeed, an NGO that was refused entry in Italy and directed to return rescued migrants to Libya would be within its rights to refuse, as was the case with the *MV Salamis*.[181] At the same time, a different non-state actor that supported an Italian policy of push-backs might be very willing to effectuate such returns.

---

[177] International Chamber of Shipping, at 3.

[178] Id.

[179] Volunteer Maritime Rescuers, at 9.

[180] Voluntary Code of Conduct, at 11.

[181] Italy accepts migrants rejected by Malta," *Aljazeera*, 8 August 2013, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/08/20138813638173281.html>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

C. Possible Italian Liability for Return by Private Actors

Should Italy seek to implement a program of pushbacks via complicit NGOs, it might nonetheless face liability under the theory that the vessel was acting as an agent of the state, but this is uncertain. Article 8 of the UN Resolution on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts provides that the conduct of a person or group may be attributed to a state if the person or group is acting under the state's instructions, direction and control.[182] In the case *Prosecutor v. Dusko Tadic*, the International Tribunal for the Former Yugoslavia in explaining the doctrine of state liability for actions by private actors stated: "The rationale behind this rule is to prevent States from escaping international responsibility by having private individuals carry out tasks that may not or should not be performed by the state."[183] In applying Article 8, international tribunals look the degree of overall control imposed by the state actor over the actions of the private actors in determining state responsibility.[184] In the *Nicaragua* case, the United States was found to not have responsibility for specific acts of the contras that it had not directed even though it had financed, organized, trained the group and assisted in identifying other military targets.[185] In the *Rajic* case, however, the court looked to overall control over the organization as the determining factor.[186]

Whether sufficient control could be established would be a fact-specific inquiry, and a finding of responsibility is not certain.[187] Given the authority

---

[182] ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc A/56/10 (2001), Art. 8.

[183] International Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, Prosecutor v. Duško Tadić, Opinion and Judgement, Case No. IT-94-1-T, 7 May 1997

[184] Cited in "Report of the Secretary-General, Responsibility of States for internationally wrongful acts, compilation of decisions of international courts, tribunals and other bodies" United Nations General Assembly, A/62/62, 1 February 2007, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/62>, at 35-37.

[185] Nicaragua, 1986 I.C.J. Rep, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/62>, at 35-37

[186] International Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, Prosecutor v. Ivica Rajić ("Stupni Do"), Review of the Indictment pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence, Case No. IT-95-12-R61, 13 September 1996, paras. 24-25.

[187] *But see* Papastavridis, *loc. cit.*, at 39 (asserting that responsibility under Article 8 could readily be established under these circumstances).

retained by masters to refuse to follow the direction of the RCC and the fact that the coastal state is required to coordinate disembarkation, an isolated act might not be sufficient trigger responsibility for a state. Additionally, it might be possible to argue that state criminal responsibility cannot exist because the underlying act of the master—rescue of individuals in distress and transport to a place of safety—was itself not wrongful. Again, the fact that the SAR Convention provides coastal states no mechanism to ascertain a rescued persons' refugee status also tends to support a finding of no responsibility. Such responsibility would be more likely established, however, in cases where there was evidence that the state had provided financial support to the NGO or had otherwise directed its operations or the practice was widespread or systematic.

V. CONCLUSIONS AND OBSERVATIONS

The events of the past year represent a profound and aggressive shift in policy towards NGOs in the Central Mediterranean. In coordination with the GNA in Libya and with the support of the EU, Italy has undermined the efforts of NGOs through negative rhetoric, facilitated their exclusion from international waters, and threatened them with the possibility of criminal sanctions. It also appears to be laying the foundation for returns to Libya that would skirt obligations under international human rights law.

Libya's declared exclusionary zone is completely inconsistent with applicable international law. Such blatant disregard for the norms enshrined in international instruments and through customary practice demands a response, and the international community's lack of immediate condemnation is troubling. Libya's practice should be challenged in court so as to reaffirm the principles of freedom of navigation outlined in UNCLOS and customary practice, and it should also be publically condemned by the state and regional actors from which Libya's GNA is currently soliciting financial support.

The outcomes of the investigations and possible criminal prosecutions of NGOs—specifically Jugend Rettet and MSF—are uncertain and will depend on whether evidence emerges of communication or coordination with migrant smugglers. Absent such evidence, NGOs would have powerful defenses under Italian criminal law, but given the high number of actors involved it is not unreasonable imagine the discovery of some evidence of at least

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

minimal contacts between NGOs and those organizing irregular migrant transport. Should evidence of such communications emerge, a conviction and significant penalties could very likely result. In light of past practice and the timing of recent criminal actions, Italy's real intent may be to deter further operations or compel acceptance of the Code of Conduct.

Italy also appears to be considering closing its ports to some or all NGOs and laying a foundation to redirect them to Libya. While the difference between a "place of safety" and a place that would comply with the principles of *non-refoulment* may be limited, the specific political conditions that currently exist in Libya may make this difference exploitable. Recent Italian and EU initiatives to improve detention conditions in Libya tend to indicate that such returns are a goal in the short or medium term, and such a strategy would be consistent with current and historic efforts at border externalization. While it is unlikely that any of the NGOs currently operating in the Central Mediterranean would participate in such an effort, the emergence this summer of one anti-immigrant vessel in the region suggests that complicit actors may exist.

The most likely outcome of the recent shift in policy towards NGO deployers is that such operations will cease altogether as organizations find that their operational model is no longer sustainable. Such a result is not itself altogether negative. The crisis of migration in the Mediterranean is fundamentally a problem that must be resolved by state actors either individually or through regional organizations. The images of Spanish and American warships taking a secondary role to private rescue vessels in many ways represent an inversion of traditional state and private roles and point to a broader abdication of state responsibility. The international SAR framework establishes states as the primary actors in ensuring safety at sea, and it incumbent on these actors to take responsibility for the ongoing humanitarian tragedy in the Mediterranean.

Italy's actions must also be viewed in the context of a continued failure on the part of the EU to establish an equitable mechanism for resettling migrants, asylum-seekers and refugees. Through its sustained national SAR operations and reception and processing of over half a million individuals in the past four years, Italy has performed work that rightly should be done by other EU states and the community as a whole. This allocation of responsi-

bility is not consistent with the principle of solidarity, and Italy's recent policy response may be seen as a result of legitimate frustration. The EU's support of that policy is truly disheartening.

Recent reports indicate migrant deaths have dropped significantly since the introduction of the Libyan exclusion zone, although it is far too soon to say if this trend will persist. Given the danger associated with irregular maritime transport, it may be that a model that seeks to reduce embarkations has benefits, especially if joined with a comprehensive program of economic development in origin and transit states and increased mechanisms for legal migration. But such action must occur within a framework of laws, and current policies seek to evade the rule of law, outsource state responsibility for controlling its own borders, and intimidate organizations dedicated to the humanitarian purpose of saving lives. Such a program represents a profound failure of governance.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 29-70

RIVALITÉ ET QUÊTE DE LEADERSHIP AU MOYEN-ORIENT A LA LUMIÈRE DE L'ACCORD SUR LE PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN

Rachid EL HOUDAÏGUI[1]
Anass GOUYEZ BEN ALLAL[2]

I. INTRODUCTION – II. LE PROGRAMME NUCLEAIRE IRANIEN: UN PILIER DE LA STRATEGIE DE SECURITÉ ET DEFENSE – III. ISRAEL: UN OBSTACLE POUR LA RESOLUTION DU CONFLIT ET LA STABILITE REGIONALE – IV. L'ARABIE SAOUDITE : LE PRINCIPALE RIVAL DU REGIME DES AYATOLLAHS – V. UN ACCORD BASE SUR LA CONVERGENCE DES INTERETS – VI. CONCLUSION

RÉSUMÉ : L'une des principales sources de tension au Moyen-Orient est la politique étrangère de l'Iran et son programme nucléaire ambigu. La signature de l'accord du 14 Juillet 2015 marque le début d'une nouvelle étape. Cependant, la méfiance d'Israël envers l'Iran, la relation de rivalité et l'hostilité entre ce dernier et l'Arabie saoudite, sont des facteurs qui entravent toute initiative visant la résolution du conflit et la stabilité de la région. Cet article porte sur les principaux défis géopolitiques et stratégiques pour la stabilité au Moyen-Orient. Pour ce faire, un intérêt particulier est accordé au jeu de rivalité que se livrent l'Iran, Israël et l'Arabie saoudite, en procédant à l'analyse de la position des uns et des autres autour de l'accord sur le programme nucléaire iranien. L'article examine également les facteurs qui ont conduit à la conclusion de cet accord, l'état actuel du conflit et les futurs scénarios du conflit.

MOTS CLÉS: Moyen Orient ; le programme nucléaire; Iran ; Israël ; Arabie Saoudite.

LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO, RIVALIDAD Y BÚSQUEDA DE LIDERAZGO: ANÁLISIS A LA LUZ DEL ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA NUCLEAR IRANÍ

RESUMEN: Una de las fuentes principales de tensión en Oriente Medio es la política exterior de Irán y su ambiguo programa nuclear. La firma del acuerdo del 14 de julio de 2015 supone el inicio de una nueva etapa. Sin embargo, la desconfianza de Israel hacia Irán, la relación de rivalidad y hostilidad entre este último y Arabia Saudí, son factores que obstaculizan cualquier iniciativa que pretende la resolución del conflicto y la estabilidad de la zona. En este artículo estudiamos los grandes desafíos geopolíticos y estratégicos para la estabilidad de Oriente Medio. Para ello, analizamos la política exterior y de defensa de Irán, su programa nuclear, la política de seguridad y defensa de Israel y su posición respecto al programa nuclear iraní. Al mismo tiempo, estudiamos la posición de Arabia Saudí y la relación de rivalidad entre este último e Irán. Finalmente examinamos los

[1] Professeur (Full Professor) à la faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Tanger, Université Abdelmalek Essâadi, Maroc.

[2] Docteur en Droit et Science Politique de l'Université Autonome de Madrid (Espagne).

factores que llevaron a la conclusión de este acuerdo, y el estado actual del conflicto y los posibles escenarios del futuro.

PALABRAS CLAVE: Oriente Medio; programa nuclear; Irán; Israel; Arabia Saudí.

SECURITY CHALLENGES IN THE MIDDLE EAST, RIVALRY AND LEADERSHIP SEARCH: ANALYSIS IN LIGHT OF THE AGREEMENT ON THE IRANIAN NUCLEAR PROGRAM

ABSTRACT : One of the main sources of tension in the Middle East is Iran's foreign policy and its ambiguous nuclear program. The 14th of July's agreement marked the beginning of a new era. However, Israel's lack of confidence towards Iran, rivalty and hostile relations between Saudi Arabia are obstructing any initiatives to resolve this conflict that is threatening the stability of the region. This paper analyzes the major geopolitical and strategic challenges facing the stability of the Middle East. For this propose, we analyze Iran's defense and foreign policy, its nuclear program, the Israeli defense and foreign policy and its position towards Iran's nuclear program. Furthermore, we shed light on the persistent rivalry and hostility between Iran and Saudi Arabia. Finally, we examine the factors leading into the conclusion of this agreement, the current state of conflict, and the possible future scenarios.

KEYWORDS: Middle East ;nuclear program, ; Iran ; Israel ; Saudi Arabia.

I. INTRODUCTION

Le Moyen-Orient est secoué par des dynamiques contradictoires porteuses d'incertitudes et d'inquiétudes. L'une des principales dynamiques est la politique étrangère de l'Iran et son programme nucléaire. Après plusieurs années de négociation le groupe E3/UE+3 et l'Iran ont conclu le 14 juillet 2015 un accord sur le dossier nucléaire iranien appelé : le Plan d'action global conjoint (Joint Compréhensive Program of Action ou « JCPOA »). Le 20 juillet, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité la Résolution 2231 qui approuve le JCPOA et appelle « à son application intégrale » (art.1).[3]

Concrètement, le Plan prévoit quatre actions d'envergure : (1) réduire les stocks et les capacités de l'Iran à enrichir de l'uranium, (2) bloquer la production de plutonium, (3) mettre en place un régime renforcé d'inspections et de contrôle, et (4) renforcer la coopération de l'Iran avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) concernant la dimension militaire présente et passée de son programme nucléaire. L'accord détaille également les conditions et les modalités de la levée des sanctions internationales à l'encontre de l'Iran. Téhéran accepte donc de limiter sur le long terme son programme

[3] Security Council, Adopting Resolution 2231 (2015), Endorses Joint Comprehensive Agreement on Iran's Nuclear Programme.

nucléaire et d'autoriser des inspections de l'AIEA en échange d'une levée progressive des sanctions internationales qui frappent le pays[4].

Le 16 janvier de 2016 l'Agence International de l'Energie Atomique, en accomplissement de la résolution 2231 (2015) du Conseil de Sécurité de l'ONU, a présenté un rapport qui confirme que l'Iran respecte, en temps et en forme, les délais établis dans l'accord « Joint Comprehensive Plan of Action », ce qui signifie l'entrée en vigueur de l'accord et le début de la pleine mise en œuvre.

Cependant, des facteurs politiques et stratégiques pourront nuire à la mise en œuvre complète de l'accord, avec le risque d'un éventuel retour au point de départ. Dans ce sens, la méfiance d'Israël envers l'Iran est une évidence, et la constante rivalité et hostilité entre l'Iran et l'Arabie saoudite est chaque fois plus accrue. D'autre part, vue l'importance du programme nucléaire pour la politique étrangère et de défense de l'Iran et pour le régime des ayatollahs, Téhéran ne semble pas prête à revenir sur son choix stratégique sur le long terme.

II. LE PROGRAMME NUCLEAIRE IRANIEN: UN PILIER DE LA STRATEGIE DE SECURITÉ ET DEFENSE

La conclusion de l'accord du 14 Juillet 2015 marque une nouvelle étape dans l'histoire contemporaine de l'Iran. Après plus de deux ans de négociations, flux et reflux, menaces et tensions, Téhéran a finalement accepté de renoncer aux quelques privilèges pour parvenir à un accord qui vise à garantir les dimensions pacifiques de son programme nucléaire, et par conséquent, la fin d'un conflit qui déstabilise la région depuis des années. Cependant, si nous analysons la politique étrangère de l'Iran et l'importance du programme nucléaire pour le régime en place, nous arrivons à la conclusion qu'il est inconcevable que Téhéran renonce aussi facilement aux progrès scientifiques et technologiques atteints. D'autre part, il paraît difficile que Téhéran renonce à la stratégie de sécurité et de défense qui lui assure survie, légitimité, prestige, indépendance et leadership régional. Toujours est-il que les facteurs explicatifs de l'engagement iranien en faveur de la conclusion de l'accord se

[4] Le texte complet de l'accord et l'ensemble de ses annexes sont disponibles sur le site du Service européen pour l'action extérieure.

trouvent dans la nouvelle vision stratégique de l'Iran et dans la convergence des intérêts des principaux acteurs dans ce conflit.

1. MOTIVATIONS ET CONTEXTE GEOPOLITIQUE

En premier lieu, le programme nucléaire iranien n'est pas le résultat du régime des ayatollahs instauré après la Révolution de 1979. Il remonte à 1957 lorsque le Shah Reza Pahlavi a établi un ambitieux programme nucléaire civil dans le cadre de l'Atome pour la Paix, lancé par le président américain Dwight David Eisenhower pour faire face à l'expansion soviétique[5]. Pour le Shah, l'acquisition d'une capacité nucléaire est un rêve qui permettrait à l'Iran de devenir une «grande civilisation».

Après le succès de la Révolution Islamique, le nouveau leader révolutionnaire Ayatollah Khomeini a procédé à l'annulation des contrats internationaux et à l'abandon du programme nucléaire. Le nouveau régime en place considérait cette science comme anti-islamique et occidentale. Ce n'est qu'à la suite de la guerre contre l'Irak que l'Iran a repris ce programme sur décision du gouvernement du président Rafsanjani.

Le développement du programme nucléaire était à son début une question de survie du régime, de dissuasion face aux « ennemies », d'affirmation de l'identité nationale, avant de devenir également un enjeu de politique intérieure, d'égalité de traitement avec l'Occident, et surtout une quête de leadership régional. Principalement, l'Iran post guerre Irano-irakienne s'est donné comme objectif stratégique de façonner les règles du jeu dans la région au service de son leadership régional, en profitant de sa position stratégique, influence religieuse, capacité de pénétration politique, ressources énergétiques, et ces missiles balistiques.[6] Ces aspirations ne sont pas limitées aux élites po-

[5] Discours historique prononcé par le président des États-Unis Dwight D. Eisenhower en décembre 1953 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, où il a exhorté la communauté internationale à donner la priorité aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et encourageait les dirigeants des pays alliés à lui emboîter le pas dans sa quête en vue de changer le cours de l'histoire atomique.

[6] Iran possède des missiles de courte portée comme le Shehab-III de 1.300 km à 1.500 km. Son armée possède aussi plusieurs missiles de croisière, et des missiles de longue portée comme Sejil (aussi appelé Ashura) et Qader, capables d'atteindre 2.000 kilomètres. L'Iran a révélé avant qu'il possède un vecteur terre-mer adéquat pour son programme nucléaire. Ce fait a été confirmé le 2 Janvier 2012, date à laquelle l'Iran a essayé avec succès un missile de

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

litiques, mais s'étendent à la société entière, profondément nationaliste, qui se sent héritière de la splendeur des civilisations des siècles passés.

Le *desideratum* de leadership régional a été alimenté par de nombreux facteurs : d'abord, la position géographique stratégique de l'Iran dans la riche zone pétrolière du Golfe Persique, et le bassin de la mer Caspienne pourrait permettre à l'Iran avec sa « capacité de dissuasion nucléaire virtuelle » de renforcer encore sa position dans le secteur de l'énergie aux niveaux régional et international.

En outre, l'intervention de la coalition internationale en 1990 pour l'expulsion des troupes d'occupation irakiennes du Koweït a provoqué le déséquilibre de pouvoir dans la région en faveur du Téhéran. En outre, la division entre les Etats arabes dans ce conflit a favorisé la montée en puissance de l'Iran dans la région. Dans le même sens, l'embargo international imposé à l'Irak au cours de la seconde moitié des années quatre vingt dix a conduit à une expansion économique de l'Iran. Plus tard, l'intervention américaine en Irak en 2003 a déséquilibré encore plus la balance à faveur de l'Iran. Téhéran a vu disparaitre deux de ses ennemis traditionnels: le régime de Saddam Hussein, et les talibans en Afghanistan, alliés de l'Arabie saoudite. Cette nouvelle donne géopolitique a favorisé l'émergence des acteurs chiites en Irak. En ajouter également que la guerre contre le terrorisme menée par les États-Unis a augmenté la valeur géostratégique de l'Iran au Moyen-Orient.

D'autre part, le régime iranien est conscient qu'avant de chercher le leadership régional, il faut d'abord assurer la survie du système. Cela dépend principalement du jeu des pays, qualifiés de grandes menaces ; Israël et les Etats-Unis d'une part, et les voisins arabes de majorité sunnite, avec l'Arabie saoudite en tête, d'autre part. L'Iran se sent entouré d'ennemis qui chercheraient le renversement de son régime. En cas de déclenchement d'une guerre, les bases militaires des États-Unis dans la région pourront servir de plate-forme[7]. En d'autres termes, Téhéran est conscient que les États-Unis considèrent qu'un Iran doté de capacités nucléaires militaires pourrait impacter leur statut

longue portée. Delpech, Tm., *Le Grand perturbateur. Réflexions sur la question iranienne*, Grasset, 2007, p. 191.

[7] Les Etats Unies ont des bases militaires en Afghanistan, Arabie Saoudite, Azerbaïdjan, Bahreïn, Emirat Arabes Unies, Irak, Oman, Pakistan, Turquie et Ouzbékistan. En plus, ils ont des forces aériennes et navales dans l'Océan Indien, dans le Golf Persique et le Méditerranée.

de régulateur stratégique dans la région. En ce sens, l'intervention américaine en Irak et en Afghanistan a joué un rôle important pour convaincre l'Iran de la nécessité de développer un programme nucléaire comme stratégie de dissuasion contre une possible attaque étrangère.

Il faut signaler aussi que l'expérience de la guerre contre l'Irak a laissé un résultat amer, et a révélé la faiblesse des forces de défense iranienne contre un ennemi, partageant certes la même religion, qui n'a pas hésité à perpétrer des attaques avec des armes chimiques. Face à cet état de fait, l'élite politique et l'opinion publique iranienne semblent être convaincues de l'utilité de la possession d'armes nucléaires, ou au moins la démonstration de la capacité de fabrication, pour la sécurité et le prestige du pays. Cette perception partagée de l'intérêt nationale fait du programme nucléaire un facteur d'union.

Etant un pays perse et de population majoritairement chiite, l'Iran est un pays unique, relativement solitaire, et se perçoit menacé par les pays arabes et leur idéologie religieuse sunnite. Dans cette ordre d'idée, l'idéologie de Khomeiny est venue renforcer les ambitions nationalistes et de leadership iraniens, à travers l'exportation de son model révolutionnaire et chiite au reste du monde musulman, qui souffre de constantes instabilités politique et idéologique[8]. L'objectif est alors la pénétration idéologique dans ces pays devant offrir à l'Iran plus de capacité d'influence, et par voie de conséquence, plus d'intervention dans leurs affaires intérieures.

En fait, au cours des dernières années, la pensée chiite s'est étendue à plusieurs pays arabes. D'autre part, l'Iran est devenu un acteur majeur dans les conflits internes de la région. Cette situation a augmenté la tension et l'antagonisme entre les pays arabes et l'Iran, en particulier avec l'Arabie saoudite qui tente de se projeter comme le défenseur de l'Islam sunnite et la seule en mesure de façonner le leadership régional.

La rivalité entre sunnisme et chiisme remonte à plusieurs siècles, il s'agit de profondes divisions historiques qui alimentent la méfiance mutuelle sans sombrer pour autant dans une conflictualité chronique. C'est une bataille au sein de l'islam entre ses deux grands courants religieux. Une rivalité d'origine politique avant que la dimension religieuse ne prenne place dans l'argumentaire des deux parties. Par la suite, les intérêts politiques font que les deux

[8] Après son arrivée au pouvoir en 1979, Khomeiny a encouragé le reste des pays du Golfe à suivre l'exemple de l'Iran, en faisant leur propre révolution islamique pour se débarrasser de leurs rois et émirs.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

courants s'éloignent progressivement, et le désaccord idéologique et politique devient antagonique[9].

De son côté, le régime des ayatollahs dans le but de gagner en légitimité et d'assurer la survie et le leadership régional, se présente comme le défenseur de causes arabes et musulmanes. Pour ce faire, Téhéran ne cesse de montrer son inquiétude et son opposition à l'existence d'Israël sur les territoires palestiniens. Il déclare constamment son rejet de la normalisation des relations entre Tel-Aviv et les pays arabes.

Un autre facteur important qu'il faut prendre en considération lors de l'analyse des motivations qui peuvent conduire l'Iran à développer son programme nucléaire ; c'est l'absence d'une intervention militaire étrangère contre les Etats qui ont développé des armes nucléaires. Nous nous référons ici à l'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord. Cette réalité a accrédité l'idée qu'en cas de divulgation de l'existence d'un éventuel programme nucléaire militaire, l'Iran n'aurais pas à subir une intervention militaire extérieure. En même temps, cela pourrait convaincre l'Iran que la seule possession d'armes atomiques peut lui éviter de subir le même destin que celui de son voisin irakien.

En somme, la survie du système et celui du leadership régional est au cœur de la stratégie iranienne. Elle se traduit par la volonté de se doter d'une force de dissuasion nucléaire -pour l'instant virtuelle- pour faire face à toute attaque ou menace qui viendraient de l'extérieur. En même temps, l'Iran cherche à assurer la liberté d'action en politique étrangère pour se positionner comme un leader régional.

2. L'IMPORTANCE DU PROGRAMME NUCLEAIR POUR LE REGIME IRANIEN

L'arrivée du «réformiste» Hassan Rohani au pouvoir a ouvert une nouvelle période dans la politique étrangère de l'Iran. Ses promesses, durant la campagne électorale, ont laissé entendre la survenue d'une nouvelle étape. Le programme nucléaire était l'une des priorités qu'Hassan Rohani a promis de réaliser à travers la conclusion d'un accord avec la communauté internationale. Une fois arrivé au pouvoir, le nouveau président a tenu sa promesse. Cependant, cette décision n'émane pas de la conviction personnelle du nou-

[9] Il convient de signaler dans ce sens que le Conseil de Coopération du Pays de Golfe a été créé en 1981 principalement comme une réponse contre les ambitions régionales de l'Iran.

veau président. Si on analyse le système politique et le processus de prise de décision en Iran on observera que la décision dans cette affaire ne relève pas uniquement du président du gouvernement, dès lors qu'elle implique un certain nombre d'acteurs. Du coup, une décision de cette envergure ne peut être encouragée par un simple changement de gouvernement.

En premier lieu, le système politique iranien est complexe et polycentré. Il est vrai que l'Iran a un président de la république et un parlement élu au suffrage universel. Toutefois, ils coexistent avec d'autres institutions qui sont au-dessus. D'abords le Guide suprême, ensuite le Conseil des Gardiens de la Révolution (Les Pasdaran) ; les institutions emblématiques et les plus puissants dans cette hiérarchie. Ensuite ; le Conseil Suprême de la Sécurité Nationale, chargé de négocier et de décider les politiques de sécurité nationale et de la défense comme le développement du programme nucléaire et le développement de la doctrine militaire de l'Iran est. Ce corps est composé de représentants des différentes institutions[10], ainsi que de deux représentants du Guide suprême. Ce dernier est le responsable de la nomination du secrétaire du Conseil qui, à son tour, assume la position de chef de l'équipe de négociation du programme nucléaire.

Pour autant, les décisions sur ces questions relèvent directement du Guide suprême, et d'une manière indirecte de l'influence qu'exercent les Gardiens de la Révolution, et dans une moindre mesure les deux fractions politiques, conservateurs et réformistes, et en dernier lieu, les scientifiques. Cela signifie que les politiques établies par les gouvernements en place incarnent la volonté de ces puissants appareils. Pour le président du gouvernement, le défi réside dans le pouvoir de concilier les intérêts de ces appareils avec sa vision et la politique qu'il veut établir.

Le problème actuel c'est que vue l'importance du programme nucléaire pour le régime des ayatollahs, il est difficile d'imaginer que le Guide suprême et les Gardiens de la Révolution acceptent facilement de renoncer à un projet qui devrait leur garantit la survie, l'indépendance, et surtout la légitimité.

[10] Font partie de ce Conseil les présidents du pouvoir législatif, exécutif (qui préside les réunions) et judiciaire; le chef du Conseil Suprême des Forces Armées; l'officier en charge des affaires de planification et de budget; deux représentants élus par le Guide suprême; les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la sécurité nationale et du renseignement; le ministre responsable des affaires en discussion; et le haut commandement des Forces Armées et la Garde Révolutionnaire Islamique.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

On peut argumenter cette hypothèse par le fait qu'aucune faction politique iranienne ne remet en cause le droit légitime de l'Iran à développer son programme nucléaire. L'idée de développer la technologie nucléaire est partagée par toutes les élites iraniennes avant même la révolution de 1979.

Cela étant, on peut expliquer la nouvelle politique d'ouverture qui vient d'établir Rohani par la volonté du régime iranien de sortir de la récession économique qui frappe le pays, affectant négativement le régime des ayatollahs et l'image du Guide suprême. En fait, les critiques formulées par Hassan Rohani durant la campagne électorale au gouvernement d'Ahmadinejad étaient autour de deux points essentiels; la viabilité de l'«économie de la résistance» qui a conduit le pays a l'abîme, et l'incapacité de ce dernier à arriver à conclure un accord sur le programme nucléaire pour la levée de sanctions internationales.

Convient-il de signaler dans ce sens qu'au cours de l'exercice économique de 2012/2013, les exportations de gaz et de pétrole ont chuté d'environ 50% affectant directement l'ensemble des exportations globales. En 2014, l'extraction du pétrole est passée à un minimum de 2 millions et demi de barils par jour, et en 2015 celui-ci est tombé à 2 millions de barils par jour. Les sanctions internationales ont donc eu un impact négatif sur les taux d'inflation et de chômage, accélérant, par ricochet, la détérioration du niveau de vie de la population.[11]

Pour faire face à cette situation, il semble que le Guide suprême a accepté la nouvelle stratégie proposée par les « réformistes » qui optent par la conclusion de l'accord sur le programme nucléaire. Pour y parvenir, il a mis en avant Hassan Rohani, un des responsables les plus proches des décideurs du régime et ancien chef du comité de négociation sur le programme nucléaire. L'objectif principal est de sauver le pays de la crise économique tout en renforçant la légitimité du régime.

III. ISRAËL CONTRE LE PROGRAMME NUCLEAIRE IRANIEN

La position d'Israël dans le conflit sur le programme nucléaire iranien est centrale. Dès le début du conflit autour du programme nucléaire iranien, Tel Aviv ne ménageait aucun effort pour alimenter l'hostilité de la communauté internationale envers le programme nucléaire iranien.

[11] Montoya Cerio, F., "Irán y su estratégico acuerdo nuclear", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, 2016, pp.2-4

En fait, juste après la conclusion de l'accord, le 14 juillet 2015, le président israélien Benyamin Netanyahou déclare que « L'accord sur le programme nucléaire iranien est une erreur grave aux conséquences d'ampleur historique ». Bien qu'Israël bénéficie de nombreuses garanties sécuritaires des Etats Unies, elle continue à entretenir la même position qu'auparavant.[12]

En même temps Netanyahou a demandé aux Etats-Unis des compensations supplémentaires, notamment la conclusion d'un contrat militaire avantageux, le renforcement de la coopération sécuritaire entre le Mossad et la CIA et la possibilité de bénéficier du « parapluie américain » considérant toute attaque iranienne contre Israël serait comme une attaque contre les États-Unis[13].

La position Israélienne trouve son sens dans la doctrine stratégique qui perçoit les Etats arabo-musulmans comme une menace tangible contre sa survie. Tel Aviv estime que si ces pays obtiennent des armes de destruction massive, ils vont les utiliser non seulement à des fins dissuasives, mais surtout pour des raisons. En outre, Tel Aviv estime que si Téhéran arrive à acquérir les armes nucléaires il peut décider de les transférer au Hezbollah libanais ou au Hamas palestinien, ce qui représenterait une menace majeure pour sa sécurité. Pour ces raisons, Israël n'accepterai jamais l'émergence d'une puissance nucléaire dans la région.

D'autre part, pour Israël, l'Iran avec ses armes nucléaires constitue une menace pour le projet sioniste qui incite la population juive à s'installer en Israël. Les menaces iraniennes peuvent provoquer un sentiment d'insécurité, et par ricochet, conduire à un ralentissement de l'émigration vers Israël. En bref, pour Tel Aviv la menace iranienne est existentielle.

Cette menace provoque un débat entre les experts israéliens. Certains spécialistes comme Samy Cohen[14], considèrent que l'objectif principal du programme nucléaire iranien est d'étendre son influence dans le monde islamique et non seulement la destruction d'Israël. Cet auteur estime que vu les rapports de forces entre l'Iran et Israël, il est risqué pour Téhéran d'entrer

[12] Smolar, P., « Nucléaire iranien : Benyamin Netanyahou dénonce « une erreur historique », *Le monde*, 14 juillet 2015.

[13] ISRAPRESS, « des avions de chasse américains F-35 vendus a Israël ? », mai 20, 2015. <http://www.israpresse.net>, consulté le 26/06/2015.

[14] Cohen, S., "Israël et Iran: La bombe ou le bombardement?", *Centre d'Estudes et de Recherches International*, Paris, Printemps 2010, pp.116.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

dans une guerre pour un défi si déséquilibré. Il soutient ensuite que le soutien de l'Iran aux palestiniens est superficiel, et que son programme nucléaire excite le nationalisme nécessaire pour la consolidation du régime d'ayatollahs. Cohen considère également que les attaques verbales des dirigeants iraniens contiennent une partie de «sincérité». L'objectif principal est d'attirer le soutient des pays arabes, en assurant que l'arme nucléaire n'est pas destinée contre eux, mais plutôt contre Israël.

Pour sa part, Shahram Chubin[15] considère que certains responsables du régime iranien[16] estiment que la survie du régime est entretenue par la crise et la confrontation plutôt que par la modération et la normalisation. Par ricochet, le Corps des Gardiens de la révolution islamique pourrait avoir une conception différente de l'utilisation des armes nucléaires de celle officiellement en vigueur.

Cependant, malgré les analyses rassurantes des experts israéliens, les responsables préfèrent opter par une politique préventive qui prend en compte tous les scénarios possibles. Il s'agit d'une constante stratégique, dont les contours ont été établis par l'ex-premier ministre et fondateur de l'Etat hébreu David Ben Gourion. Celui-ci précisait qu'Israël devrait construire une force de frappe disproportionnée, basée sur les armes conventionnelles et non conventionnelles comme condition *sine qua non* pour la survie du pays. De son côté, l'autre ancien premier ministre Menhamen Begin a adopté la stratégie des attaques préventives conventionnelles contre les installations d'armes de destruction massive, les meurtres ciblés d'ingénieurs, de scientifiques et de diplomates. L'idée est d'empêcher tout développement de tout programme d'armes de destruction massive dans la région[17].

En parallèle Israël démontre constamment ses capacités militaires tout en indiquant leur détermination à les utiliser. Dans une approche clauswitziane (du stratège Cal Von Clausetwitz), les dirigeants israéliens considèrent que la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens. Ils estiment que la dissuasion conventionnelle est insuffisante, en dépit de la supériorité mili-

[15] Shahram, CH., *Iran's 'Risk-Taking' in Perspective*, *IFRI*, 2008, p.12.

[16] Notamment le Guide suprême, le Corps des Gardiens de la Révolution, et les conservateurs.

[17] Sur cet affaire dans les dernières années l'Iran accuse Israël de l'assassinat de plusieurs scientifiques iraniens, en même temps Téhéran accuse Tel Aviv d'avoir attaqué ses installations nucléaires par le virus FLAME et STUXNET.

taire israélien, et l'alliance avec les États-Unis. Pour les dirigeants israéliens la véritable dissuasion s'obtient à travers la capacité nucléaire.

Il convient de souligner qu'Israël n'a jamais réalisé un essai nucléaire pour la démonstration de sa capacité, mais en même temps, il n'a jamais nié la présence d'un arsenal nucléaire[18]. Conscients du fait que toute stratégie peut être contrecarrée, les gouvernements israéliens sont toujours imprévisibles, ils incluent dans leurs stratégies miliaires le caractère d'irrationalité. C'est pour ces raisons qu'Israël n'a jamais défini clairement ses intérêts vitaux. Il s'agit alors d'une stratégie nucléaire volontairement ambigüe qui a permis à Tel Aviv de construire une véritable stratégie de dissuasion contre les voisins arabes, et d'éviter par la suite la possibilité d'entrer dans une guerre totale[19]. D'autre part, l'ambigüité de cette stratégie sert d'excuse pour éviter les sanctions internationales, ainsi que la prolifération nucléaire au Moyen Orient[20].

Israël justifie cette stratégie par le fait qu'il ne faut pas compter sur les alliés occidentaux, il estime que ses alliés ne partagent pas toujours la même vision et les mêmes intérêts. Dés lors, si les alliés occidentaux n'accomplissent pas leurs devoir, « l'arme absolue » permettrait de combler leur désistements.

Les constantes déclarations iraniennes, accompagnés par le développement de ses capacités de missiles et le programme nucléaire font qu'Israël se sent de plus en plus menacé. Cet état de fait, fait que Tel Aviv ne fait confiance à aucun changement de gouvernement ou de position iranienne. L'arrivée du président Hassan Rohani au pouvoir n'a fait que renforcer la méfiance de Tel-Aviv. Bien que depuis l'arrivée du nouveau président au pouvoir, les tensions rhétoriques entre les deux pays se sont assouplies, les autorités israéliennes refusent d'accepter la montée en puissance de l'Iran et le renforcement de sa position en tant que médiateur et partenaire indispensable au Moyen-Orient.

---

[18] Israël a construit dans le désert de Dimona la centrale nucléaire du Néguev avec l'aide de la France. Cette centrale n'est pas soumise aux sauvegardes de l'Organisation internationale de l'énergie atomique. Probablement depuis 1966 Israël dispose d'un arsenal nucléaire.

[19] Razoux, P., "Les déterminants de la pensée stratégique d'Israël", *La revue Internationale et Stratégique,* n° 82, 2011, 143-144

[20] Chiffre révélé par le rapport du *Stockholm International Peace Researche Institute* de 2015, <http://www.sipri.org/yearbook/2015/downloadable-files/sipri-yearbook-2015-summary-in-french>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

IV. L'ARABIE SAOUDITE RIVALE GÉOPOLITIQUE DU REGIME IRANIEN

L'Arabie saoudite est le grand adversaire du régime des ayatollahs et de sa politique étrangère. Bien que l'inimitié entre l'Arabie saoudite et l'Iran a oscillé entre des périodes d'hostilité et de rapprochement possible. Au cours de la dernière décennie, les relations entre ces deux pays ont été brouillées.

Riyad a émis une première réaction diplomatique en faveur de l'accord pour empêcher Téhéran d'acquérir des armes nucléaires, en insistant, toutefois, sur la nécessité d'établir un strict régime d'inspection, y compris la capacité de répondre avec des sévères sanctions à toutes les éventuelles violations. Riyad était le pays arabe le plus réticent sur les négociations entre l'Iran et le groupe de 5+1 : la conclusion de l'accord signifie le retour en grâce de l'ennemi perse.

La rivalité entre Riyad et Téhéran a pour enjeux le leadership régional et, accessoirement, le contrôle du prix du pétrole. En même temps, la relation d'hostilité entre les deux pays est une question de survie de leurs régimes intimement liés au facteur religieux. L'avènement de République islamique est perçu par les saoudiens comme un défi à leur statut de garant de l'islam et de protecteurs des deux lieux sacrés de l'islam. En effet, dès les années 1980, les deux pays se sont embarqués dans un processus rhétorique destiné à accroître leur propre légitimité islamique et à amoindrir celle de l'autre.

Le système politique saoudien est basé sur la pensée religieuse wahhabite et le patrimoine Hanbalite islamique sunnite. Ce fondement religieux / idéologique est un instrument qui permet à la famille Al Saoud d'assurer son pouvoir et d'exercer un strict contrôle sur le peuple. La relation entre le courant wahhabite sunnite et la survie de la famille Al Saoud au pouvoir est très étroite, il remonte à plusieurs siècles lorsque le réformateur religieux Muhammad ibn Abd al-Wahhab (1703 à 1792) a décidé de se déplacer vers la ville de Diriyah et de former une alliance avec le dirigeant saoudien pour conquérir le reste de l'Arabie et promulguer le courant wahhabites.

Selon Ibn Abd Al Wahhab, le salafisme[21] est la pratique correcte de l'islam. L'idée était alors de justifier la conquête de l'Arabie pour restaurer la pureté de l'Islam. C'était sous cette base idéologique que les Al Saoud ont

[21] C'est un mouvement sunnite qui revendique le retour aux origines de l'Islam, basé sur le Coran et la Sunna, et le consentement des compagnons du prophète Mohamad.

commencé à conquérir la péninsule arabique, en fondant ainsi le premier Etat de l'Émirat de Diriyah avant d'établir l'Etat saoudien moderne en 1932.

Il donc claire que l'Etat saoudien est basé sur une alliance structurante entre *l'establishment* religieux wahhabite, qui procure une légitimité au régime, et les Al Saoud qui adoptent sans équivoque ce courant, y compris le principe de l'anti-chiisme.

La dynamique enclenchée « le printemps arabe » a intensifié la rivalité entre l'Arabie Saoudite et l'Iran. Les deux pays ont démontré qu'ils ne peuvent pas résister devant l'opportunité de se renforcer eux-mêmes et d'affaiblir l'autre. Ainsi, l'Iran a procédé a appuyer les factions chiites au Yémen, en Syrie et en Irak, provoquant une réaction forte de l'Arabie Saoudite et ses alliés. En effet, Riyad a établi une politique plus agressive contre les intérêts de l'Iran, a travers la formation d'un front commun, composé par les monarchies sunnites du Conseil de Coopération du Golfe. L'objectif est de limiter l'influence des chiites dans les pays sunnites. Dans ce sens, immédiatement après les protestations du 14 février au Bahreïn, les forces militaires du Conseil de coopération du Golfe, dirigées par l'Arabie saoudite, sont entrées au Bahreïn et ont contribué à consolider le régime des Al Khalifa. En parallèle, l'Arabie saoudite coopère avec le Qatar et la Turquie pour soutenir l'opposition en Syrie contre le président pro-Iran Bachar al-Assad. En ce sens, Riyad s'engage à payer les salaires des rebelles de l'Armée syrienne libre. En même temps, l'Arabie saoudite joue le rôle de médiateur pour la livraison de l'armement américain à d'autres groupes rebelles. Riyad dirige aussi une autre action militaire contre les Houthis (chiites) au Yémen, suite à une demande d'assistance écrite par le président yéménite Mansur Hadi adressée aux six membres du Conseil de Coopération du Golfe[22]. Le régime saoudien finance aussi plusieurs mouvements djihadiste dans plusieurs zones de la région, qui en dépit de la difficulté de leur contrôle servent les intérêts de Riyad, en faisant face aux intérêts de l'Iran[23].

L'autre terrain de dispute entre l'Arabie saoudite et l'Iran est le pétrole. Riyad fait tout pour que le retour de l'Iran sur le marché se passe le plus mal

[22] Quatre membres du Conseil du Coopération du Golfe sont intervenus contre les Houthis, à savoir; l'Arabie Saoudite, Qatar, les Emirat Arabes Unies, et le Bahreïn. Voir Binnie, J., "Arab states deploy more ground forces to Yemen", *IHS Jane's*, 9 septembre 2015.

[23] Mabon, S., « L'Arabie saoudite, l'Iran et la géopolitique changeante du Moyen Orient » *Afkar/Idées*, été 2015, 18-20.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

possible après la conclusion de l'accord de juillet 2014 sur le programme nucléaire iranien. Il convient de signaler dans ce sens que l'accord a ouvert la voie à une levée rapide de l'embargo pétrolier décrété en 2012 contre l'Iran. Riyad a baissé le prix du pétrole pour affaiblir l'Iran, lourdement tributaire des hydrocarbures pour financer son budget. Elle vend avec des rabais son brut aux clients habituels des iraniens, comme la Chine et l'Inde. En même temps Riyad continue à produire massivement[24]. Bien que les représentants saoudiens ont indiqué qu'il est possible de maintenir la baisse du prix du pétrole pendant une longue période, cela aura des effets pervers sur le plan économique.

En outre, le changement de la position des Etats-Unis opéré par l'ex-président Barak Obama après la signature de l'accord sur le nucléaire iranien a augmenté les inquiétudes de l'Arabie saoudite. L'accord du 14 juillet 2015 vient renforcer le scenario que craignait Ryad ; le rapprochement américano-iranien. La politique établi par Obama a laissé entendre que l'Arabie saoudite n'est plus l'allié unique des Etats- Unis. L'influence exercée par Téhéran, son poids dans les conflits régionaux et la pression exercée par la Russie ont convaincu l'ex-président américain de la nécessité de se rapprocher du régime iranien pour l'associer progressivement au dialogue sur de la nouvelle réalité au Moyen-Orient.

L'Arabie saoudite craint la perte du parapluie stratégique américain, ce qui mènerait au déséquilibre des puissances à la faveur de l'Iran. En ce sens, le déblocage des avoirs iraniens dans les banques internationales permettrait à Téhéran de se lancer dans l'achat d'armes conventionnelles. En effet, l'accord conclu sur le programme nucléaire iranien contient des dispositions qui ouvrent la possibilité de lever des sanctions sur l'exportation des armes conventionnelles et des missiles balistiques avant la date limite.

Toujours est-il que l'arrivée de Donald Trump à la présidence américaine boulverse la donne dans la région. Les décisions et le discours de la nouvelle politique extérieure américaine semblent pencher la balance en faveur de Ryad et de ses aspirations. Dès le début, le président américain a estimé que l'accord signé avec l'Iran est « l'un des pires accords internationaux négociés

[24] Bezat, J.-M., « Le pétrole autre guerre entre l'Iran et l'Arabie saoudite », *Le monde*, 06.01.2016.

à ce jour, il sert mal les intérêts américains »[25]. Pour palier aux lacunes de cet accord, il offre à l'Arabie saoudite et a Israël des nouvelles garanties sécuritaires. Ainsi, la première visite de Trump à Ryad a mis en forme une vision stratégique conjointe éclairant le nouvel cadre des relations bilatérales. Le porte-parole de la Maison-Blanche, a évoqué des contrats militaires d'une valeur de près de 110 milliards $, présentés comme «l'accord d'armements le plus important de l'histoire des États-Unis». L'accord aurait pour but de «soutenir la sécurité à long terme de l'Arabie Saoudite et de l'ensemble du Golfe face à la mauvaise influence iranienne et aux menaces liées à l'Iran qui existent aux frontières de l'Arabie Saoudite», a déclaré le responsable américain[26].<<

V. UN ACCORD POLITIQUE AUX PERSPECTIVES INCERTAINES

1. LE JEUX DES ACTEURS DANS LA CONCLUSION DE L'ACCORD

Sans aucun doute, la conclusion de l'accord du 14 juillet 2015 est un grand succès pour le Moyen Orient et pour la communauté internationale. Il incarne un changement paradigmatique majeur dans la région, qui a mis fin à plus de 36 ans de Guerre froide et d'hostilité viscérale entre l'Iran et les Etats Unis. L'aboutissement à l'accord sur le programme nucléaire iranien est le fruit d'un compromis mettant en correspondance les intérêts des puissances en jeu et les contraintes de l'équilibre régional.

D'abord, le consensus n'aurait pu être atteint sans un facteur extérieur à la négociation, à savoir la détente dans les relations entre les Etats-Unis et l'Iran après 36 ans de guerre froide. En effet, face à l'escalade des conflits au Moyen-Orient et le rôle accru joué par l'Iran dans la région, les Etats-Unis ont saisi l'occasion de l'avènement du nouveau président « réformateur », Hassan Rouhani, pour engager un dialogue positif. Il semble que Washington ait finalement admis que l'Iran est non seulement une puissance régionale, mais également un acteur qui pourrait jouer un rôle de stabilisateur. Depuis le début du conflit sur

[25] Voir Boucher, V., « La casse tête iranien de Donald Trump », *areion24.news*, publié le 28/02/2017.

[26] Voir « l'industrie militaire américaine comblée par le voyage de Donald Trump en Arabie Saoudite », *Le monde*, publié le 23/05/2017. En ligne sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/05/23/l-industrie-militaire-americaine-comblee-par-le-voyage-de-donald-trump-en-arabie-saoudite_5132243_3234.html. (Consulté le 21/06/2017).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

le programme nucléaire iranien, les Etats Unis ont constamment montré leur intention d'opter pour la voie militaire. Mais en raison de considérations stratégiques et tactiques, Washington a écarté cette option. Opter pour la guerre contre l'Iran est une décision difficile tant sur le plan multilatéral (au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies), ou nationale (position de l'opinion publique). Washington s'est également rendue compte que l'Iran n'est pas l'Irak, ni en termes de densité ni en termes de capacités de représailles. L'Iran a une superficie quatre fois plus grande que l'Irak (1 648 000 km2), une population de près de 80 millions, et une forte mobilisation militaire incomparable. En outre, la capacité de frappe de l'Iran dépasse de loin celle de l'Irak de Saddam Hussein. Les missiles stratégiques que possède Téhéran peuvent atteindre une portée de 2000 kilomètres, assez suffisant pour attaquer sans problème non seulement Israël, mais tous les alliés régionaux qui seraient impliqués dans une éventuelle opération, ainsi que toutes les bases militaires terrestres et les unités navales des États-Unis dans la région. En plus, sur le plan tactique, l'invasion de l'Iran requérait des centaines de milliers de soldats. Il est difficile d'imaginer que l'armée américaine prenne le risque encore une fois pour entamer une opération terrestre conventionnelle de cette ampleur, surtout après les mauvaises expériences en Irak et en Afghanistan.

Par ailleurs, le succès des négociations peut être mis au crédit du président Obama, soucieux d'obtenir l'appui de l'Iran pour stabiliser le Moyen-Orient, afin d'opérer son pivot sur l'Asie-Pacifique. Obama cherchait à conclure son mandat avec un succès sur le plan international. Après le retrait d'Afghanistan et de l'Irak, et son impuissance dans le conflit israélo-palestinien, Obama infléchis la stratégie américaine au profit d'une ouverture sur Cuba, la Birmanie et l'Iran. Ainsi, pour le président américain la conclusion de l'accord avec l'Iran, -malgré ses lacunes -, est un succès politique. Au fond, Obama espérait un scénario où l'Iran révolutionnaire deviendrait progressivement, de par son ouverture économique, une puissance plus raisonnée, qui l'aiderait à se retirer d'Afghanistan, à affronter Daech, et à résoudre les crises irakienne et syrienne[27].

En suite, la conclusion de l'accord sur le programme nucléaire iranien est due sans doute au rôle joué par la Russie. La diplomatie russe a réussi à imposer ses règles du

[27] Boussois, S., « L'accord iranien sur le nucléaire, une révolution géopolitique pour la région et pour le monde », *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*, note d'analyse du GRIP, 27 juillet 2015, pp. 10-12.

jeu dans la région, en parvenant à conclure un accord qui favorise sa position, et celle de son allié, l'Iran. Il convient de signaler dans ce sens que la Russie entretient des relations étroites d'échange militaire, commercial et technologique avec l'Iran, En outre, elle est son principal fournisseur de technologie nucléaire, et un partenaire dans l'entretient des centrales nucléaires iranien. Ce qui explique l'engagement de Moscow pour un accord garantissant à l'Iran le développement de l'énergie nucléaire civile, la levée des sanctions internationales qui gênent le développement de ce programme nucléaire. Dans sa quête de se repositionner comme une puissance internationale, Moscou ne veut pas perdre son influence dans une zone stratégique, ni non plus le rôle d'un allié historique et important. En outre, les attaques terroristes du 13 novembre 2015 à Paris ont convaincu les rivaux européens, ainsi qu'aux États-Unis de la nécessité de coopérer avec la Russie pour lutter contre le terrorisme international. Cette réalité a renforcé la position de Moscou comme un acteur incontournable au Moyen-Orient.

Puis, il ne faut pas omettre le rôle que la Chine a joué dans ce conflit. Pékin a montré de son côté un soutien inconditionnel à l'Iran, en s'opposant au sein du Conseil de sécurité à toute initiative militaire, tout en favorisant le processus de négociation pour assurer le maintien du programme nucléaire civil, et la levée des sanctions internationales. Faut-il souligner que Téhéran est un élément clef de la nouvelle stratégie globale de la « Route de la soie », qui vise à étendre la zone d'influence économique de la Chine vers l'Ouest. I'Iran est le deuxième fournisseur de pétrole à la Chine (couvre entre 15% et 20% de ses besoins). Au cours des prochaines années, la Chine, avec de croissant besoins en énergie, va continuer à renforcer les liens avec l'Iran. De plus, la Chine est le premier investisseur en Iran, son partenaire commercial, industriel et infrastructurel. Aussi la levée de sanctions internationales contre l'Iran contribuerait-elle au renforcement de la présence chinoise dans ce pays.

Enfin, l'Iran qualifie cet accord de succès diplomatique, dès lors qu'il met fin à son isolement économique et politique, en créant les conditions de son émergence économique et en renforçant son leadership dans la région. L'aboutissement de l'accord doit être aussi mis au crédit du président iranien Hassan Rohani, qui a réussi à établir un accord qui pourrait assurer la légitimité et la survie du régime. En échange de garanties pour son programme nucléaire et la levée des sanctions internationales, l'Iran a fait énormément de concessions: diminution à 66 % du nombre

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

de centrifugeuses ; réduction des réserves d'uranium enrichi de 10 000 kg à 300 kg ; stabilisation du degré d'enrichissement à 3,67 %. Cependant, l'accord demeure discret sur un certain nombre de questions de fonds : 1) l'Iran n'est pas obligée de fermer ses installations nucléaires avancées ; 2) il est libre de ne pas ratifier le protocole additionnel sur les garanties permettant aux inspecteurs de l'AIEA l'accès aux installations militaires : 3) les visites des inspecteurs de l'AIEA aux installations doivent être préalablement sollicitées : 4) le droit de refuser les inspections, considérées comme une menace contre la sécurité nationale : 5) le droit de produire tout le combustible nucléaire pour les quinze ans à venir, ainsi que le droit de réaliser des recherches sur les centrifugeuses avancées pour les huit ans à venir. Ce qui signifie que Téhéran aura la capacité de fabriquer des armes nucléaires quand il veut ; 6) l'accord ne prévoit pas de mesures ou de garanties de sécurité pour les acteurs de la région. La non-participation d'Israël et de l'Arabie saoudite dans ces négociations laisse entrevoir une issue incertaine, ou du moins chargée d'incertitudes, à la dynamique post-accord.

2. ETAT ACTUEL ET SCENARIOS FUTURS

Plus de deux ans après la signature de l'accord sur son programme nucléaire, la République islamique d'Iran souffre encore de la crise économique. Jusqu'à présent l'impact de l'accord sur l'économie de pays est mince. L'Iran a certes pu augmenter ses exportations de pétrole et bénéficie de quelques investissements étrangers, mais les gros contrats, attendent toujours. Téhéran souffre du dysfonctionnement du système économique : une croissance économique négative ; un taux d'inflation élevé, une formation de capital minime ; la monopolisation de pans entiers de l'économie par les Gardiens de la Révolution Islamique ; l'augmentation inquiétante des liquidités ; le dysfonctionnement du système bancaire ; la vétusté de l'industrie pétrolière ; la crise des subventions. Trois scenarios se profilent à l'horizon :

- Crise politique interne et durcissement de la position iranienne

Cette crise économique est accompagnée de tensions permanentes au sein du régime. Le Guide suprême et les conservateurs sont toujours méfiants de cet engagement. Quant aux Gardiens de la Révolution, ils le considèrent comme une défaite diplomatique et une trahison du président Rohani. Le débat entre, d'une part, le Guide, les Gardiens de la Révolution, et, d'autre

part, les «réformateurs» porte sur la politique «d'ouverture» et la forme d'intégration dans le marché mondial. Le Guide suprême privilégie «l'économie de résistance», en critiquant le manque de résultats «tangibles» de l'accord et en s'attaquant régulièrement à «l'ennemi américain».

Les Gardiens de la Révolution et le Guide suprême ont beaucoup perdu après cet accord. L'ouverture au marché mondiale implique l'intégration des banques iraniens au système financier international, et cela supposerait des reformes fiscaux profondes qui menaceraient les intérêts économiques de ces deux institutions. Par conséquent, il n'est pas exclut que ce lobby fasse pression pour un infléchissement au profit d'une application sélective de l'accord, comme cela a été fait auparavant avec le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Pour l'Iran l'important était la levée des sanctions internationales. De même qu'une bonne partie de l'establishment ne semble pas prête à sacrifier les acquis technologiques politiques, stratégiques et financiers du programme nucléaire.

Bref, cette réalité laisse entendre que l'Iran pourrait à tout moment, devant l'échec de cette nouvelle politique et face aux pressions internes, ou le retour des conservateurs au pouvoir, de travailler clandestinement pour relancer le développement de son programme nucléaire.

- Une logique de détente édifiant la confiance

Dans une logique de détente, l'Iran décide d'adopter un profile coopératif et non-interventionniste dans la région. Elle favoriserait l'établissement de bonnes relations avec ses voisins et enclencherait, par voie de conséquence, une dynamique positive soutenue par la communauté internationale. Toutefois, même si l'Iran le voulait, et il est possible qu'il s'y affère, ce scenario dépend surtout des dispositions des pays concernés ; la Russie, les pays du Golf, notamment l'Arabie saoudite, les Etats-Unis, les pays européens et Israël. En attendant, force est constater que depuis la conclusion de l'accord, l'Iran a accru son implication dans les conflits de la région. Il a intensifié sa rivalité avec l'Arabie saoudite, en refusant des changer ses positions sur les dossiers de Yémen, Irak, et surtout en Syrie.

- Conflit ouvert entre l'Arabie saoudite et l'Iran

Pour le régime d'ayatollahs, la Syrie est devenue un élément clé de leur système d'alliances. Ce pays fait partie de « l'Arc chiite », et sphère d'influence iranien qui va de Liban jusqu'au l'ouest de l'Afghanistan, sans oublier le Yé-

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

men et certains pays du Golfe. Cette zone géographique permet à Téhéran de se positionner comme une puissance régionale. Le maintien de cette influence est une priorité pour le régime iranien conscient que la chute de Bachar al-Assad et l'arrivé au pouvoir d'un sunnite affaiblirait sa position régionale avec des conséquences imprévisible sur sa présence en Irak. Pour Téhéran ainsi que pour toute la classe politique qui a vécu les huit ans de guerre contre l'Irak, l'hypothèse d'un gouvernement irakien contrôlé par la monarchie Al-Saoud est inconcevable.

Ces enjeux sont aujourd'hui une constante de la région du Golf persique. Ils prennent de l'ampleur au lendemain de l'accord sur le nucléaire iranien et l'amélioration des relations de l'Iran avec l'Occident. Ce nouveau contexte a conduit les acteurs de la région à reconsidérer leurs relations. Le Qatar par exemple adopte une posture neutre entre l'Arabie saoudite, son partenaire du Conseil de Coopération du Golfe, et l'Iran. Il a toujours refusé d'être sous influence saoudienne, en diversifiant ses alliances en général. Ces tensions discrètes remontent à la surface avec la crise actuelle qui oppose le Qatar à l'Arabie saoudite et ses alliés (Emirats arabes Unis, Bahreïn, Egypte)[28]. L'enjeu de cette crise dépasse bien évidement le Qatar pour déborder sur l'épineuse question des équilibres stratégiques entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Nous sommes donc face à une crise inaugurant un cycle d'instabilité qui pourrait hypothéquer l'avenir de l'accord sur le nucléaire iranien, s'il n'aboutit pas à un affrontement militaire entre ces deux pays.

VI. CONCLUSION

La conclusion de l'accord sur le programme nucléaire iranien a suscité simultanément enthousiasme et controverse à l'échelle internationale. Sans aucun doute, l'accord est un succès pour la communauté internationale. Toutefois, il ne suppose pas la fin de la controverse suscitée par les fins pacifiques du programme nucléaire iranien. Il n'oblige pas le régime de Téhéran à démanteler complètement son programme nucléaire tout comme il n'offre pas de garanties quant aux intentions militaires du programme nucléaire iranien. L'accord s'est borné à établir des limites «strictes» pour retarder, ou empêcher l'enrichissement d'uranium et du plutonium.

[28] Ils ont imposé un blocus à la fois économique et diplomatique (rupture des relations diplomatiques et consulaires) à Doha.

Malgré sa réticence envers la politique étrangère et de défense iranienne, Israël est conscient qu'au fond le programme nucléaire iranien n'est pas destiné contre le pays. La confirmation du leadership et la survie du régime des ayatollahs ne passerai pas par Israël, mais plutôt par le Golfe sunnite. Cependant, Tel Aviv préfère un Iran sans capacité nucléaire, tout en maintenant son avantage comparatif conventionnel et nucléaire. Par ailleurs, vue la relation de rivalité entre l'Iran et l'Arabie saoudite, aucune initiative ne résoudra le conflit si ces deux Etats n'établissent pas des pourparlers directes pour clarifier les visions, régler les malentendus et rapprocher les positions. L'Arabie saoudite devrait accompagner la phase d'ouverture de l'Iran, et accepter les demandes de pourparlers de Téhéran pour discuter les affaires de la région. Pour sa part, l'Iran devra infléchir politique régionale pour sortir de son isolement et de la récession économique.

En somme, l'accord ne signifie pas un changement positif dans le sens d'une atténuation de la tension régionale. L'Arabie saoudite et l'Israël continuent d'exprimer leurs craintes en dépit des garanties qu'inclut l'accord. Leur non-participation aux négociations, ainsi que la non-inclusion des garanties en leur faveur pourraient être des éléments qui feront échouer l'objectif principal de cet accord, la stabilité et la sécurité au Moyen-Orient.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 71-92

THE SEARCH AND RESCUE TASKS COORDINATED BY THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY (FRONTEX) REGARDING THE SURVEILLANCE OF EXTERNAL MARITIME BORDERS

Francina ESTEVE[1]

I. INTRODUCTION – II. SURVEILLANCE AND MANAGEMENT OF MARITIME BORDERS AS SHARED COMPETENCE BETWEEN THE UE AND ITS STATES – III. THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK APPLICABLE TO THE RESCUE OF PERSONS IN THE MEDITERRANEAN SEA – IV. THE EXTERNAL SEA BORDERS REGULATION OF OPERATIONS COORDINATED BY FRONTEX. – V. CONCLUSIONS.

SUMMARY: Regulation 656/2014 represents an important step towards the clarification of EU surveillance obligations, including search and rescue missions and disembarkation in operations coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex). This Regulation is complemented by Regulation 2016/1624 as part of the integrated border management system, reinforcing Frontex and increasing its level of autonomy. However Frontex has not got a more proactive mission in saving lives. Therefore the main function of search, rescue and disembarkation remains in the hands of the Member States.

According to this legal framework each operational plan coordinated by Frontex should guarantee the protection of fundamental rights in the conception and implementation of a joint operation. This also codifies, integrates and develops the rules of international maritime law related to search and rescue and also the European jurisprudence relating to the principle of "non-refoulement". Although the scope of Regulation 656/2014 is limited to the operations coordinated by Frontex, it should also be extended to other European and national surveillance operations at sea.

Beyond the improvements identified in such regulations, a more stable and automatic design of resources and instruments is still required for the effective development of this kind of joint operations, as well as a more equitable sharing of burdens and responsibilities among all Member States.

KEY WORDS: surveillance, search and rescue, disembarkation, Frontex, non refoulement.

LAS FUNCIONES DE BÚSQUEDA Y RESCATE COORDINADAS POR LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS (FRONTEX) EN RELACIÓN A LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERNAS

RESUMEN: El Reglamento 656/2014 representa un avance y mejora en la clarificación de las obligaciones de vigilancia en las fronteras marítimas, incluyendo las misiones de búsqueda, res-

---

[1] Profesora Titular de Derecho Internacional Público (Maître de Conférences – Associate Professor) de la Universidad de Girona. This work falls within the framework of the "MAGELS" project (the challenge set by the new map of Agencies in the area of Freedom, Security and Justice in the EU) ref. DER2012-36009, funded by the Ministry of Economy and Finance.

cate y desembarco de personas halladas en el mar en las operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Dicho régimen se complementa con el Reglamento 2016/1624 formando parte de la gestión integrada de las fronteras externas a nivel europeo. A través de ellos, Frontex se ha reforzado y ha asumido un mayor margen de autonomía. Sin embargo, no tiene actualmente atribuida una función proactiva de salvar vidas, quedando la principal función de búsqueda, rescate y desembarco en manos de los Estados miembros.

Ambos reglamentos prevén que cada plan operativo coordinado por Frontex debe garantizar la protección de los derechos fundamentales en la concepción e implementación de toda operación conjunta. También contienen y codifican tanto normas de derecho marítimo internacional sobre búsqueda y rescate como la jurisprudencia europea relativa al principio de no devolución (*non refoulement)*. Aunque el ámbito de aplicación del Reglamento 656/2014 sea el de las operaciones coordinadas por Frontex, algunas disposiciones deberían aplicarse a otro tipo de operaciones europeas y nacionales de vigilancia marítima.

Más allá de las mejoras identificadas en ambos reglamentos, se requiere un diseño más estable y automático de los medios materiales y humanos previstos en el desarrollo de las operaciones conjuntas, así como un reparto más equitativo de las cargas y responsabilidades entre todos los Estados Miembros.

PALABRAS CLAVE: vigilancia y rescate, desembarco, Frontex, no devolución (*non-refoulement*).

LES MISSIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE COORDONNÉES PAR L'AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES (FRONTEX) CONCERNANT LA SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES MARITIMES EXTÉRIEURES

RÉSUMÉ: Le règlement 656/2014 représente une avancée et une amélioration dans la clarification des obligations de surveillance aux frontières maritimes, y compris les missions de recherche, de sauvetage et de débarquement des personnes trouvées en mer dans des opérations conjointes coordonnées par Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Ce régime est complété par le règlement 2016/1624 faisant partie de la gestion intégrée des frontières extérieures au niveau européen. Grâce à eux, Frontex a été renforcée et elle a assumé une grande marge d'autonomie. Cependant, actuellement, elle n'a pas pour fonction proactive de sauver des vies, laissant la principale fonction de recherche, de sauvetage et de débarquement entre les mains des États membres.

Les deux règlements prévoient que chaque plan opérationnel coordonné par Frontex doit garantir la protection des droits fondamentaux dans la conception et la mise en œuvre de toute opération conjointe. Ils contiennent également et codifient d'une part, les règles du droit maritime international en matière de recherche et de sauvetage et d'autre part, la jurisprudence européenne sur le principe de non-refoulement. Bien que le champ d'application du règlement 656/2014 soit celui des opérations coordonnées par Frontex, certaines dispositions devraient s'appliquer à d'autres types d'opérations de surveillance maritime européennes et nationales.

Au-delà des améliorations identifiées dans les deux règlements, un plan plus stable et automatique des ressources matérielles et humaines prévues dans le développement des opérations conjointes est nécessaire, ainsi qu'une répartition plus équitable des charges et des responsabilités entre tous les États membres.

MOTS CLÉS: surveillance et sauvetage, débarquement, FRONTEX, non-refoulement.

I. INTRODUCTION

Surveillance of external maritime borders is covered by the area of shared competences between the Union and its States, but its operative development has been traditionally in the hands of the States who, in their turn, must respect both International and European laws, as well as those which are related to the protection of fundamental rights. This article examines the contributions of Regulation 2016/1624[2] and Regulation 656/2014/UE[3] in relation to the extension of the central notion of surveillance along the external maritime borders of the EU. The notion of surveillance included in both regulations allows clarification of the obligations attached to the search-and-rescue operations and the disembarkation of persons found at risk. There is also an important evolution towards the improvement in the protection of fundamental rights in both Regulations, especially in the protection of the *non refoulement* principle. Based on the analysis of these Regulations, the article presents some reflections and puts forward proposals for improvements.

The European Union (EU) has long sea borders of more than 42,000 km, as well as hundreds of sea ports. The role of carrying out the surveillance and control of these borders is a high cost strategic one, this being both as a result of the extent of the operational areas which are under surveillance and because of the resources that are necessary for it to be effective. Because of their geographical situation, some Member States are often subject to enormous migratory pressure and demand a fairer distribution of responsibilities, especially when they have to face complex emergency situations which affect lives and human dignity[4]. In 2016, a record high number of refugees and migrants sought to reach the European shores across the Central

[2] Regulation 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, DO L 251 16.09.2016, pp. 1-61

[3] Regulation 656/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May, 2014 which lays down the rules for the surveillance of the external maritime borders within the context of the operational cooperation coordinated by Frontex. DO L 189 27.06.2014 p. 93 y s.

[4] The Mediterranean Sea is the biggest mass grave of the post-war period. In 2016 more than 5000 persons have died drowned, on their way fleeing from war, poverty and persecution, looking for a decent life, Stylianides, Cr., Avrampoulos D., O'Reilly, E.,:"Joint Declaration regarding to "Search and Rescue in the Mediterranean Sea" Against criminalization of the Humanitarian Aid, MEP, 5 April 2017. See also Oberoi, P and Taylor-Nicholson, E. , "The

Mediterranean, the vast majority of whom reached Italy and almost 90% of them departed from Libya[5]. The EU knows that it needs an effective cooperation with third countries to face this big challenge, but besides the different strategies and efforts launched for the implementation of the Partnership Framework, the results of the cooperation with the countries of origin and transit of migrants are still limited[6].

The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) was created in 2004 to become a mechanism of solidarity between Member States to help those States subject to great migratory pressure that required assistance in the management of their external borders, their protection being a prerequisite for the normal functioning of the Schengen area. Their evolution through the present European Border and Coast Guard Agency, which will most often continue to be referred to as Frontex[7], has reinforced its tasks and competence, instruments, autonomy and capacity to carry joint operations and rapid border interventions, but has also reinforced its responsibility and the obligation to act with full respect for fundamental rights.

II. SURVEILLANCE AND MANAGEMENT OF MARITIME BORDERS AS SHARED COMPETENCE BETWEEN THE UE AND ITS STATES

The Lisbon Treaty establishes that the surveillance and management of external borders is a competence to be shared between the Union and its Member States, and it considers that the Union "shall develop a policy with the aim of carrying out checks on persons and efficient monitoring of ex-

Enemy at the Gates: international Borders, Migration and Human Rights", *Laws,* vol 2, nº3, 2013, p. 173, http: //www.mdpi.com/2075-471X/2/3/169 (accessed 15 October 2015).

[5] JOIN (2017) 4 final, 25.1.2017 of the European Commission and the HR of the Union, Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives.

[6] The EU launched in 2016 the Partnership Framework as a comprehensive approach to address the challenges of irregular migration and its root causes as part of the broader cooperation with third countries partners. See COM (2017)350 final, 13.6.2017. Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.

[7] Recital 11 of Regulation (EU) 2016/1624 where there is explained that the new Agency should remain the same legal person, with full continuity in all its activities and procedures.

ternal border crossings" (art. 77 TFEU). At the same time it establishes, that such a policy and its execution shall be governed by the principle of solidarity and the fair distribution of responsibility between the Member States, and likewise in financial terms (art. 80 TFUE). The progressive implementation of an integrated system of management of the external borders has brought about the adoption of a large number of regulatory measures and operational instruments (data bases, agencies, networks, coordination mechanisms, joint operations, etc.) to centralise and share the information, harmonise a series of concepts, procedures and obligations, and to coordinate and make the most of existing capabilities and resources at national level.

The main legal framework within which the joint management of the borders is carried out at European level is the Schengen Borders Code (SBC)[8], which lays down that the means adopted in a surveillance operation must be proportionate to the objectives pursued, non discriminatory and must fully respect fundamental rights, such as human dignity and the rights of refugees and those seeking asylum, including the principle of non-refoulement. The management of external borders has traditionally focused on controlling people crossing to prevent illegal immigration, the interchange and access to information about those people who cross the borders and on the development of other means of surveillance on external borders. Recently, the Union has explicitly embraced the idea that it should contribute to protecting and saving lives at risk at sea, there having been a great deal of debate on the subject of whether or not the concept of "surveillance of the border" includes search operations and the saving of the lives of those rescued. (*Search and Rescue*, SAR).

Despite the progressive harmonisation of legislation which governs the management of external borders, the main competences of control, surveillance and sanctioning continue to be in the hands of the Member States, as well as the judicial and police activity in the pursuit of offenders and the punishment of offences. Further to the fact that the borders are *common*, each State maintains control and administrative management of its own national border – and the power of coercion-, it being considered that such management is a responsibility linked to national sovereignty which affects the

[8] Regulation (CE) 562/2006 of the European Parliament and Council, 15 March, 2006, establishing a Community code on the rules governing the movement of persons across borders, *DO* L 105, 13.04.2006, p. 1 and its subsequent amendments.

security, defence and protection of the territory. This means that the search, interception, rescue and disembarkation operations are carried out regularly by the Member States, who must comply with the obligations which arise, not only out of European law, but also International maritime law and the agreements in matters of the protection of fundamental rights. The European Court of Human Rights (ECHR) indicates which of the border guards should be invested with the power to use coercive powers and who must decide whether or not to take into account the individual situation of people who attempt, or are suspected of attempting to cross the border illegally, to determine the nature of the means which must be adopted against these persons once they are detained, eventually, the conditions for expulsion and, in any event, that all the measures against illegal immigration properly respect human rights[9].

The States have their own resources, materials and technologies (police forces, customs agencies, coast guards, armies personnel, ships, aeroplanes, satellites, helicopters, drones, data bases etc.) in order to perform such functions, and the Union (through Frontex) only takes on a limited management of the operational cooperation and some coordination of roles of the competent national authorities. Frontex was created as a European operational agency for the coordination and support to bring together the national forces linked to the control of external borders[10]. Nowadays besides its new Regulation of 2016, a key aim remains the promotion of an integrated pan European model of border security, carrying out risk analysis and giving support to the States that organise joint surveillance, control and return operations[11].

The Agency has improved its autonomy, but it acts normally on the request of the State which seeks its help or aid. Only in cases where there is a specific and disproportionate challenge at the external borders, should the Agency on its own initiative, organise and coordinate rapid border interven-

[9] See, for example, the important Judgement of Great Chamber of the ECHR, 23 February 2012, n.º 27765/09, *Hirsi Jamaa and others cl Italy* and also the CEFR judgement 21 October, 2014, nº 16643/09, *Sarifi and others cl Italy and Greece.*

10 Council Regulation 2007/2004 26 October, 2004 which establishes an European Agency for the Management of Operational Cooperation on the External Borders of the Member States of the Union (Frontex), DO L 349, 25/11/2004, p.1.

[11] Mungianu, R., "Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control", *European Journal of Migration and Law,* nº 15, 2013, p. 366

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

tions and deploy both European Border and Coast Guard teams for a rapid reaction pool and technical equipment following the procedures established in the Regulation[12].

Frontex's commitment to guaranteeing respect for fundamental rights was already strengthened, particularly in relation to the EU Charter of Fundamental Rights, through the amendment of Regulation 1168/2011[13] and it has continued to reinforce its commitment after the adoption of Regulation 656/2014 and Regulation 2016/1624.Gradually Frontex has widened its scope and its ability to assist and control the sea borders through various joint operations, which are always within the framework of its operational, budgetary role and material constraints. The amendment of 2011 provided Frontex with the possibility of acquiring its own material resources and even previously the possibility of creating Rapid Border Intervention Teams (RABIT)[14], these being made up of national experts capable of providing technical and operative assistance to those States that request it. After Regulation 2016/1624, when a situation requires urgent action, the Agency will be able to deploy European Border and Coast Guard teams for a rapid reaction pool which should be a standing corps composed of a minimum of 1500 border guards and other relevant staff.

In 2013, with the same aim of improving the surveillance and control of the external borders, the Eurosur system (European Border Surveillance System)[15] was created. This facilitates the exchange of information and cooperation between States. It was in fact the tragedy in October 2013, near to the coast of Lampedusa, which gave the final impulse to the creation of Eurosur, at the last moment incorporating the humanitarian role of rescue

[12] Article 15 and 17 of Regulation 2016/1624 sets the procedure for launching a rapid border intervention and Article 19 the procedure to follow if a situation at the external borders require urgent action.

[13] Santos Vara, J. , "The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls", *European Foreign Affairs Review,* nº 20, 2015,p. 122.

[14] European Parliament and Council Regulation 863/2007, 1 June, 2007, DO L 199, 31 July, 2007 establishes a mechanism for the creation of Rapid Borer Intervention Teams (RABIT), intended as emergency assistance in a situation of exceptional pressure.

[15] European Parliament and Council Regulation 1052/2013, 22 October, 2013, establishing a European System of Border Surveillance (Eurosur), DO L, 295 06.11.2013, p. 11.

operations in its constitutional regulation[16]. It is anticipated that Eurosur will have the comprehensive capacity to coordinate, in each one of the States, all of the authorities which have surveillance responsibility on external borders, Frontex being the central focal point of such a system. There is also the commitment to create joint regional networks with members of the Union and neighbouring countries for the exchange of information and cooperation in matters of irregular immigration and cross-border criminal activity. Eurosur, as a surveillance network, allows the exchange of information in near-real time, sharing police intelligence and greater cooperation between European agencies at national or European level. It uses modern surveillance technology and allows for the fusion of data obtained thanks to its vessel monitoring systems and satellite images. This enables it to have a permanently updated situational map. Frontex leads the development of Eurosur and is, at the same time a node which contributes information to the whole situational map. This technical and operative platform enables decision-making on border surveillance, both on the part of the European institutions, and the part of Frontex and the national authorities. For this purpose, it is up to the Member States to take the decision to make satellites, vehicles , vessels, sensors, cameras, radars, patrols and other instruments available, and the National Centre of Coordination (NCC) should provide factual, analytic and operative information so that Frontex can draw up a joint map of pre-border information. However, there are frequently contradictory positions between Member States that limit the development of cooperative action. For example, we can point to the position of several Mediterranean states which, suffering under great migratory pressure on the one hand, call for the application of the solidarity principle, and yet on the other, defend the position that the search and maritime safeguard measures are the exclusive area of competence of the states[17]. This was a debate settled, as we shall see, by the European Court of Justice (ECJ)[18] using a wide interpretation of the notion of border survei-

[16] European Parliament and Council Regulation 1052/2013, 22 October, 2015 (Eurosur), DOUE L 295, 06/11/2015 (article 2.1).

[17] See Carrera, S. and Den Hertog, L.," Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean", CEPS paper, nº 79, January 2015, p. 12; https://www.ceps.eu/publications/whose-mare-rule-law-challenges-field-european-border-surveillance-mediterranean. (accessed on January 2015).

[18] Judgment of the ECJ, 5 September, 2012, C-355/10, PE *cl* Council

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

llance by allowing those search and rescue roles which might arise during a maritime surveillance operation coordinated by Frontex to be included.

III. THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK APPLICABLE TO THE RESCUE OF PERSONS IN THE MEDITERRANEAN SEA

The International law as laid down mainly in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)[19] in the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)[20] and the International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)[21] is especially important regarding surveillance operations in the Mediterranean. UNCLOS establishes that every coastal state should have an adequate and effective search-and-rescue service available and, through bilateral or regional agreements, should be able to cooperate with its neighbouring states so as to achieve these aims (art. 98). Moreover, it includes the obligation to act quickly in order to attend persons at risk, if information that help is required is received. Also, every State is obliged to require its ship captains to fly their flag, to give assistance to any person found in danger at sea, insofar as it can be done without endangering the ship, the crew or its passengers. As for the Convention (SOLAS), it provides that a ship's captain, in a case where a signal is received that a person is in danger at sea, is obliged, to go to their help, as quickly as possible, and pass the information, if possible, to both the persons in danger and the search-and-rescue services. The Convention likewise obliges governments to adopt the measures necessary to rescue those at risk at sea around their coasts[22]. Lastly, the SAR Convention reiterates the obligation to make areas for rescue and assistance as well as rapid intervention services available, thus reaffirming the duty to help any person who is at risk at sea, without taking into account their nationality, their status or the circumstances under which they have been

[19] Approved 30 April, 1982, in Montenegro Bay (Jamaica), the United Nations Convention on the Law of the Sea and entered into force on 16 November, 1994.

[20] Adopted in London, 1 November, 1974, came into force 25 May, 1980 (currently, 163 contracting parties).

[21] Adopted in Hamburg, 27 April, 1979, entered into force 22 June, 1985 (currently, 104 contracting parties).

[22] Chapter v, Regulation 33.1 and Regulation 7.

found. It also provides the obligation to attend to the basic needs of such persons and take them to a safe place.

Such Conventions impose various obligations both on the States and the ship captains and it is not unusual, within the framework of surveillance operations, for rescue activities to be carried out involving persons who intend to enter a territory illegally or for them to be asylum seekers.

UNCLOS has been ratified by the EU and all its Member States. However, specifically on the matter of the duty to render assistance to persons in distress at sea, the EU has not made any declaration specifying that the duty to render assistance governed by UNCLOS under Article 98 is a matter in respect to which competence has been transferred to the EU by its Member States. Thus, all Member States, but not the EU, are under the obligation to render assistance to persons in distress at sea under UNCLOS. Further, the EU itself has not acceded to the SOLAS Convention or the SAR Convention. However, the majority of the Member States are parties to the SOLAS and SAR Conventions[23].

Therefore, only the Member States are under the obligation to render assistance to persons in distress at sea and the EU is not bound by such a duty under any of the international treaties analysed. However the duty to render assistance to persons in distress at sea is part of customary international law to the extent that a ship in distress has a right of entry to any foreign port[24], but it does not cover search and rescue at sea performed on the high seas. Besides what is under the scope of customary international law, the obligation to render assistance to persons in distress is now included in EU secondary law.

Moreover the different international conventions do no resolve all matters that actually arise and there are different interpretations both on the delimitation of the SAR zones and on the extent of the coordination of

---

[23] All Member States except Austria, the Czech Republic and Hungary have ratified the SOLAS Convention; all Member States except Austria, the Czech Republic and Slovakia have ratified the SAR Convention.

[24] Mungianu, R., *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU,* Cambridge Studies in European Law and Policy, Ed. Cambridge University Press, 2016, p. 192; NOYES, J. E., "Ships in Distress", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* Oxford University Press, 2007, pp 11-12.

their activities[25]. In each situation solutions are often required and there are still some uncertainties with regard to the demands and consequences of rescue operations. Disembarkation also poses problems since it is the State that must authorise the landing after the first emergency operation and, in the case where entry is a port to a third country, permission will also be required with relation to the port itself. In accordance with International law, no State holds a clearly defined responsibility regarding offering a safe haven to those persons rescued and in fact various countries may be involved in a rescue operation. Disputes tend to arise between the State under whose ship's flag the rescue was carried out, the State whose port is nearest, the State where the ship's next port of call is planned, the State from which the ship set sail in the first place, the competent State in relation to the SAR zone or the countries related to the nationalities of those who have been rescued. An adequate solution to these disputes between Member States of the EU has yet to be found, and the Mediterranean States are bearing a much higher burden than other States as a result of the large number of landings of persons rescued.

When the ships which go to the assistance of persons who request help at sea are commercial vessels, these often face difficulties which include costs and delays associated with the rescue operation and the disembarkation process of those rescued. And, although there is a certain consensus on what a situation of risk and the duty to rescue are defined as, there is not enough consensus, on the other hand, on the level of assistance that such situations require. Ship captains that find themselves involved in rescue operations do not always have enough knowledge about the security of the regions or the type of protection that the rescued persons require. In the face of these difficult issues, the International Maritime Organisation (IMO) adopted a series of amendments to the SOLAS and SAR Conventions in 2004 with the aim of improving the search-and-rescue system and of minimising the inconvenience to those responsible for privately owned vessels. The amendment to article 4.1.1 of SOLAS and article 3.1.9 of SAR lays down that the contracting parties should cooperate and coordinate with one another so that the captains of those ships which take people found at risk in the sea on board may fulfil

[25] Di Filippo, M., "Irregular migration across the Mediterrranean Sea: Problematic issues concerning the International rules on safeguard of life at Sea", *Paix et Sécurité Internationales,* nº1, 2013 p. 63; Papastavridis, E., "Fortress Europe and Frontex: Within or Without International Law?, *Nordic Journal of International Law,* nº79, 2010, p.86.

their obligations with the minimum amount of deviation from their planned voyage possible, insofar as it does not endanger the lives of those at risk in the sea[26]. The contracting party responsible for the search-and-rescue operation in the region in which the assistance has been offered is the party that must take on the initial responsibility for guaranteeing the coordination and cooperation function[27]. These amendments have not resolved all the problems, since they do not impose an automatic requirement to accept those rescued into the territory, but rather into a process and, often, disagreements impede a quick solution to disembarkation at a safe place. States do not always agree to accept the responsibility and the consequences of the disembarkation of rescued persons[28], this being one of the principle motives for dispute, and the reason why some States stop participating in joint rescue operations or even the reason why they do not ask for help from Frontex.

IV. THE EXTERNAL SEA BORDERS REGULATION OF OPERATIONS COORDINATED BY FRONTEX

Regulation 656/2014/EU, which was approved after several years of debate, is applied to the operational cooperation coordinated by Frontex and related to maritime surveillance and Regulation 2016/1624 refers to it while defining the tasks of the Agency in providing technical and operational assistance in support of search and rescue operations for persons in distress at sea which may arise during border surveillance operations at sea[29].

Both regulations have managed to clarify the obligations arising from border surveillance, especially on the sea border with another State or in high sea. With this aim, it includes a series of precisions in relation to interception with boats at sea, including high sea zones, and the regulations on search, res-

[26] IMO. *Guidelines on the Treatment of Persons rescued at Sea*, 20 May, 2004, MSC, 167 (78); IMO. *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 January, 2009.

[27] IMO. *Maritime Safety Committee Resolutions*, MSC, 153 (78) and MSC, 155 (78), adopted 20 May, 2004. Both amendments entered into force on 1 July, 2006, using the simplified revision mechanism which is included in both texts.

[28] High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: *Protection a Sea*, 11 November 2014.

[29] Art. 8 f) Regulation 2016/1624

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

cue and disembarkation. Regulation 656/2014/EU replaces the Decision of the Council 2010/252/UE, which established measures on the surveillance of maritime borders carried out by the border patrols when they operate under the coordination of Frontex. The European Parliament (EP) considered that such a Decision exceeded the limits of competence of the implementing power attributed to the CFS[30], as it introduced essential new elements. The ECJ annulled that Decision of 2010[31], although it remained in effect until the new Regulation came into force. The EP alleged that the Decision should have been adopted through a legislative act, and not through an act of implementation, since it attributed very wide powers to the border patrols, established far-reaching coercive means and, on the other hand, did not guarantee that the persons intercepted at sea could invoke the right to seek asylum and those rights associated with this. It also alleged that the compulsory inclusion in the operational plan of the norms and directives announced in the Annex modified the list of those elements necessary to put the plan itself into action, such as the functions of the border guards, the participating units and the Rescue Coordination Centre (RCC).

The ECJ confirmed the majority of the EP's allegations and considered that provisions which award public authority powers to the border patrols, powers which include arresting apprehended persons, detaining the vessel and sending persons to a determined place, affect the fundamental rights of those people implicated and this requires the intervention of the legislator since it contains essential elements of surveillance of the external maritime borders. The ECJ stated that the rules in the second part of the Annex must be considered essential and intended to produce legal effects and as such, had to be included in the operational plan drawn up for each operation coordinated by Frontex. The ECJ enabled the European legislator to adopt a wide definition of surveillance, when it considered that the Decision of the Council contains "essential elements of the surveillance of external maritime borders", especially related to measures for intercepting, rescue and disembarkation.

---

[30] Its adoption was based on the amendment to the CFS of 2008 which allowed the use of the regulatory procedure with control (comitology) for the exercise of implementing powers conferred (art. 12.5).

[31] Judgement of the ECJ, 5 September 2012, C-355/10 PE c/ Council, p. 8.

1. THE NEW EUROPEAN CONCEPT OF MARITIME SURVEILLANCE

The discussions on the European concept of border surveillance raised the question of whether only detection should be covered or also other measures, such as the interception of vessels which were illegally trying to enter the EU, the search and rescue of persons at risk and their prompt disembarkation to a place of safety. The connection between search-and-rescue operations and border surveillance is due to the fact that those migrants who are travelling in unseaworthy boats are often found to be in situations of risk at the time of their interception. On the one hand, six States with borders in the Mediterranean (Greece, Spain, France, Italy, Cyprus and Malta), within the framework of the negotiation of Regulation 656/2014/UE, claimed that rescue and disembarkation could not be included in the regulation on surveillance as this is an exclusive competence of Member States governed by international law. They considered surveillance to be an essential component of the European policy on border control, whereas search, rescue and disembarkation was, to their understanding, an exclusively national competence[32].

The Council, in its turn, stated in the action for annulment against the Decision 2010/252 that assisting vessels at risk was not a surveillance measure, but when a situation of this type occurred during a surveillance operation coordinated by Frontex, it was essential for the different participating States to establish in advance how to carry out the search, and when appropriate, the rescue. In contrast, the Commission argued that surveillance should cover, not only detection of attempts at illegal entry, but also the interception of vessels which were suspected of trying to enter the Union without undergoing the necessary border checks and indicated that, in numerous cases a surveillance operation involved a search-and-rescue operation. The Advocate General expressed his doubts about whether the concept of surveillance could include measures which authorise the border patrols to "seize a ship and apprehend the persons on board" and "conduct the ship or the persons on board to the authorities in a third country", as well as whether they would have the material means for the search, rescue and disembarkation included in part II of Decision 2010/252, however, the ECJ opted for a wide interpretation of the concept of surveillance.

[32] See Carrera, S. and Den Hertog, L., *loc. cit,* p. 2.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

Regulation 656/2014/UE consolidated this jurisprudential notion when it stated that "surveillance of borders is not limited to the detention of those unauthorised attempts to cross borders, but also covers such positive measures as the interception of landings of people that are suspected of trying to enter the Union without being subject to controls, as well as the provisions aimed at coping with search-and-rescue situations which arise during a maritime border surveillance operation and specific provisions to carry out these operations successfully". This means that with the objective of achieving "effective surveillance" (art.77 TFEU) and of guaranteeing "effective management of the migratory flows" (art 79 TFEU), it was possible to adopt a wider concept of surveillance than the one included in the CFS itself.

Under the EU Sea External Border Regulation the operational plan is the document which must contain measures to be taken in case of rescue at sea situations and disembarkation. Article 9 reiterates the search and rescue obligations and states that such obligations must be extended to any EU Member State's participating units during a joint sea operation. Therefore each operational plan must contain provisions determining how Member States deal with the search and rescue situation, in accordance with international law. This Regulation is important because it clarifies the relation between disembarkation and protection against refoulement as we will see in the next point.

Also Regulation 2016/1624 includes, as a component of the European integrated border management in Article 4 b), the search and rescue operations that must be carried out in accordance with Regulation 656/2014 and with international law. However it is important to specify that search and rescue is not a function in itself for the Agency, but a task that may arise during border surveillance operations at sea. Its main task is supporting Member States to achieve an efficient, high and uniform level of border control and contribute to fighting cross border crime and terrorism at the external borders, so Frontex does not have a proactive and humanitarian mission of search and rescue but a reactive function while implementing its other tasks.

2. THE OBLIGATION OF *NON-REFOULEMENT*

The institutions of the Union and its agencies, as well as the States when they apply the Law of the Union, must fully respect the fundamental rights and, in particular, the Charter of Fundamental Rights of the European

Union (EU Charter) [33]. They must also fulfil the international obligations which include fundamental rights and which arise out of, for example, the United Nations Convention on the Status of Refugees, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment, the United Nations Convention on the Rights of the Child and other applicable international instruments. This implies that all maritime surveillance operations must be carried out while respecting, for example, the right to life of persons, human dignity, the absolute prohibition of torture and other inhuman or degrading punishment, the prohibition of trafficking in human beings, the right to freedom and security, the protection of personal data, the right to asylum, the obligation of non-refoulement and non-discrimination, the right to proper legal protection and also children's rights.

The prohibition of refoulement included in the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol[34] constitutes the international cornerstone for the protection of refugees and so has been stated in primary EU law (Art. 78 TFUE). Also the importance of the ECHR has been stated in primary EU law (Art 6 TEU) and the case law of the CJEU shows that the standard of protection against refoulement within the EU legal order currently corresponds to Article 3 ECHR[35] and Article 19.2 of the EU Charter re-affirms the rights resulting from the ECHR[36].

The ECtHR has interpreted Art.3 as a prohibition against returning individuals if there is a risk of torture or inhuman or degrading treatment or pu-

[33] In particular article 18 of EU Charter sets out the right to asylum and article 19, protection in a case of return, expulsion and extradition, both incorporating the prohibition of collective expulsions and return to a State where there is a serious risk of being subjected to the death penalty, torture or other punishments or inhuman or degrading treatment

[34] 1951 Convention relating to the Status of Refugees (189 UNTS 137); 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (606 UNTS 267).

[35] C-465/07 Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, judgment of 17 February 2009 paraf. 28 et ss. ECR I-921; and C-41/10 NS and C-493/10 ME and others, judgment of 21 December 2011.

[36] Article 19.2 establishes that: "No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment". It has to be read with the prohibition of collective expulsion (Art 19.1) and the right to asylum (Article 18).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

nishment that cannot be subject to any exception, derogation or limitation[37]. The principle of non-refoulement constitutes a right benefiting all refugees as soon as they come under the jurisdiction of the asylum State.

Also all secondary legislation must comply with the EU primary legislation, with the general principles of EU Law and with the EU Charter. In that sense, Regulation 656/2014/UE complies with the requirements of the case law of the ECtHR[38], especially in the important case *Hirsi Jamaa and others against Italy* (2012)[39], in which it was declared that the return of illegal immigrants to Libya carried out by the Italian authorities violated article 3 (non-refoulement), article 13 (lack of effective redress) of the ECHR, as well as article 4 of Protocol 4 (prohibition of collective expulsions), calling for an independent and rigorous examination of the complaints submitted by the individuals. To that end, the Regulation lays down that:

> No person will be disembarked in a country, forced to enter it, conducted to or handed over in any other way to its authorities, failing to comply with principle of non-refoulement when, among other circumstances, there is a serious risk of being subject to a death sentence, torture, persecution or any other punishment or inhuman or degrading treatment or when his/her life is threatened on the grounds of race, religion, nationality, sexual orientation, belonging to a determined social group or having a particular political opinion, or when there is a serious risk of being expulsed, transported or extradited to another country that does not comply with non-refoulement(art 4).

Thus, any either intercepted or rescued individual must not be disembarked nor obliged to enter in a third country, taken to or handed over to the authorities of a third country, when the host Member State and the participating Member States know, or should know, that this third country carries out some of the practices described above. Moreover, the participating units must use all the means possible to indentify the persons intercepted or res-

---

[37] See Soering v. United Kingdom App Nº 14038/88 (ECtHR, 7 July 1989); Saadi v. Italy App Nº 37201/06 (ECtHR, 28 February 2008); and M.S.S. v Belgium and Greece App Nº 30696/09 (ECtHR, 21 January 2011). See also Mungianu R. , *Frontex and Non-Refoulement... op. cit.* pp 98 et ss.

[38] An opinion defended by the Meijers Committee, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law. Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea *borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex*. COM (2013) 197 Final, 23 May, 2013, p. 4.

[39] ECHR. Hirsi Jamaa and Others c. Italia, n.º 27765/09, 23 February, 2012.

cued, assess their personal circumstances, inform them of the decisions made and allow them the opportunity to express the reasons why they consider disembarkation at a specific place would be non-compliance of the principle of non-refoulement.

This shows the importance of the ECtHR case law in the codification of the afore-mentioned article 4 of Regulation 656/2014/UE , whose application must continue to be in full compliance with the EU Charter and with the interpretation of the principle of non refoulement delivered by the CJEU and the ECtHR. The article also includes the prohibition to interchange personal data related to the persons intercepted or rescued with third countries obtained during a maritime operation, when there is a serious risk of the violation of the principle of non-refoulement. In the Regulation, reference is also made to the general duty to render assistance to persons at risk, indicating that the captain of the vessel and his crew should not be subjecting themselves to eventual criminal convictions simply for having rescued persons at risk at sea and for having transported them to a safe place. It is also envisaged that surveillance operations must form part of an operative plan, which constitutes a binding text, for all those participating, who must take steps to see that the disembarkation of persons is carried out quickly and effectively (arts 9 and 10).

The operative plan may contain details which are adapted to the circumstances of each maritime operation and must include a whole list of items of information stipulated in the Regulation. It must enable the participant units, when they have reasons to assume that they are faced with an uncertain, high alert or dangerous phase, to communicate the available information quickly to the Rescue Coordination Centre (RCC) responsible for the area of search and rescue where the situation has occurred and be available to collaborate. The International Coordination Centre (ICC) must be informed and, while waiting to receive instructions from the RCC, the participant units must adopt all the appropriate means to guarantee the safety of persons, avoiding actions which could worsen their situation or increase the chances of loss of life.

Regarding the extraterritorial application of rules on interception, it is expected that these not only cover the territorial area, but also the offshore zone (arts. 6 and 7), but it does not include the possibility of a Frontex op-

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

eration detaining vessels in the territorial sea of third states. It may depend on the cooperation agreed between third countries, which they must respect, in terms of fundamental rights, norms and equivalent requirements to those laid down by Union law. It should be noted that ECtHR upholds the extraterritorial application of the ECHR in some situations. Thus, for example, in the case of Hirsi Jamaa it indicates that: "*When a State using agents that are operating outside the territory, exercise control and authority, and, consequently, their jurisdiction over an individual, that State has the duty to guarantee all that individual's rights and freedoms that are relevant in the situation of that individual*" [40], and this would include the right to non-refoulement[41]. The problems do not usually arise in the area of the territorial sea or in the area immediately around the Member States, but in the area of high sea or in the territorial sea zones of third states[42]. Thus, in cases where the RCC of the third State responsible for the search area and rescue does not respond to the information transmitted by the participant unit, the latter will contact the RCC of the host state unless the former unit considers that the other internationally recognised RCC is in a better position to take on the coordination of the search-and-rescue situation.

Article 10 provides the inclusion of alternatives to disembarkation in the operational plan, without imposing obligations on the Member States that are not participants in the maritime operation. In this phase, in general, the maritime and air patrols would be under the coordination of RCC, which determines the port or appropriate disembarkation location. The key is in the designation of "a safe place" which is defined as "*a place where a rescue operation is finalised and where the survivors' safety and lives are not threatened, and where their basic needs can be met and means of transport can be found for their next or final destination, taking into account their fundamental rights in accordance with the principle of non-refoulement*".

Regulation 656/2014/UE is only applicable to maritime operations of surveillance coordinated by Frontex, but given the fact that many articles codify and develop international duties of search, rescue and disembarkation, as well as the duties arising out of case law which interprets the principle of

[40] Considering 74 of the ECHR judgement, *Hirsi Jamaa and others c. Italia*, n.º 27765/09, p. 22

[41] Peers, S. , "New EU rules on maritime surveillance: will they stop the deaths and push-backs in the Mediterranean?, *Statewatch,* 2014, pp. 4-6.

[42] See Carrera , S. and Den Hertog, L., *loc. cit.*, p. 29.

non-refoulement, it can be considered that both the precisions related to fundamental rights, and the norms of the organisation responsible for disembarkation, must be taken into consideration in the development of national operations and other types of European operations, as for example the EUNAVFORMED (Operation SOPHIA)[43]. In that way, Regulation 656/2014/UE could generate an assimilation effect in a large number of European and national maritime surveillance operations or with similar aims or even could be applied in operations carried out in cooperation with third states.

Currently, the European rule that enables Frontex to implement an operational plan, which includes the protection and saving of lives, clearly represents financial help for the States and it stimulates the cooperation among them. But the Agency is increasingly involved in a leading role and therefore it has to be analysed case by case as to whether the Agency's function could share some responsibility with the main State's responsibility in the exercise of its own role in surveillance, rescue and non-refoulement.

3. PUTTING THE NEW CONCEPT OF SURVEILLANCE INTO PRACTICE: OPERATION TRITON

The tragedy off the Lampedusa coast on October 2013, together with Italy's conviction by the ECtHR in the Hirsi case, led to the Italian Government setting up a strengthened search-and-rescue operation called "Mare Nostrum", using a large capacity military ship whose activities began in October 2013, but which came to an end in October 2014. Mare Nostrum included surveillance, rescue, the arrest of traffickers and disembarkation in Italian ports. It was an Italian unilateral initiative and its objective was both humanitarian and for security. Despite its success in having saved a large number of lives, the operation received various criticisms from certain opponents, both because of the cost which it involved (some 9 million Euros a month) and for the fact that it was considered to have become a factor in attracting

[43] Adopted by the General Affairs Council, 22 July, 2015 (CFSP 2015/778) with the aim of dismantling the business model of the networks of illicit trafficking of persons in the central Mediterranean (between Libya and Italy), detecting, capturing and eliminating the vessels and the resources they use. See Arteaga, F. and Gonzalez Enriquez, C., "La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo", ARI 40/2015, p. 5; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM-GLOBAL-CONTEXT=/elcano_es/zonas_es/ari40-2015-artega-gonzalezenriquez-respuesta-militar-crisis-migratoria-mediterráneo.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

illegal immigrants and that it gave incentives for the use of dangerous boats and sea routes[44]. After an arduous discussion process, Italy brought the Mare Nostrum operation to an end and it was agreed that Frontex would coordinate the setting up of a new operation together in specific areas along the Italian coast, called Operation Triton, principally conceived of as principally a surveillance operation and considerably less ambitious than Mare Nostrum.

Operation Triton was set in motion on November 2014 with a budget of 2.9 million Euros a month and within a limited operating area (reaching only up to 30 nautical miles). However, within a short time and faced with the enormous migratory pressure along the Italian coasts during the spring and summer of 2015, it was agreed to reinforce its activities, tripling the funds destined for Frontex, widening its operation area[45], extending the running time of such an operation until 2016[46] and 2017[47]. The novelty of Operation Triton was to include not only the role of controlling irregular immigration, but also to contribute to the search and rescue of people at risk in the Mediterranean Sea, without the operation limiting the possibility of every State setting up its respective surveillance and rescue systems in the maritime zones under control. It was thus sought to establish a fairer distribution of responsibilities in the allocation of material and human resources. It is to be noted that Frontex has not been assigned the duties of search and rescue, nor is it a centre for the coordination of rescue missions and it can only help the States which require its assistance. On the other hand, the roles of search and rescue continue to be highly sensitive in relation to all operations and initiatives at European level.

---

[44] See Carrera S. and Den Hertog, *loc. cit.*, p. 3 ss.

[45] Conclusions of the Joint Council of Justice and Home Affairs (JHI) and Foreign Affairs, 20 April, 2015. The operational plan of Operation Triton has been modified to widen the area of operation (up to 138 thousand nautical miles to the south of Sicily) and to include a greater number of experts, ships and aeroplanes.

[46] On 7 June the amended budget n.º 5/2015 (26 million Euros) was approved allowing Frontex's operations in the Mediterranean to be tripled and for them to strengthen the number of posts and expenses of the corresponding personnel of the three agencies most affected: 16 more people in Frontex; 4 in the European Asylum Support Office (EASO) and 3 in Europol.

[47] EPN Triton has been maintained in 2017 in a similar way and budget as in 2016. See Frontex's Programme of work for 2017 <http://frontex.europa.eu>.

In accordance with Regulation 656/2014/UE, the operational plan of Operation Triton was to be the object of an exhaustive revision process, having to cover a wider range of incidents at sea and a new balance between the need for security and the aim of protecting individuals and their fundamental rights. The operational plan includes information on the different operational areas and on the forecast for disembarkation, having to specify the type of aid which is currently available in the country where disembarkation will take place. It also includes the system of communication and cooperation between the national coordination centres (NCC) and the Italian Sea Rescue Coordination Centre.

In the first report, presented by Frontex to the Commission of Civil Freedoms, Justice and Internal Affairs of the European Parliament (Commission LIBE), in the application of article 13 of Regulation 656/2014/UE[48], it is stated that Operation Triton does not include the possibility of disembarkation in third-country ports, but only in Italy, and that there have been several attempts to communicate this to the authorities responsible for the surveillance services in the area of Libya, but it has never been possible to achieve a response or any cooperation. It is also stated that, as a result of the existence of clearer and more detailed rules on fundamental rights in joint operations, Frontex has been able to control the implementation of the operational plan better and the channels of communication between the different participant centres have improved. It concludes that such rules have contributed to strengthening life saving capability at sea and to promoting respect towards the migrants' fundamental rights, without undermining the effort of controlling external maritime borders.

In any event, despite the fact that Frontex can coordinate certain operations jointly and that, together with Eurosur, it constitutes an instrument which centralises a large amount of information allowing new strategies to be proposed, it has not been able to bring the various positions of the States closer so as to have an adequate European tool available, which would allow it to act in an autonomous and effective way, on the request of a Member State. Beyond the improvements in the design or the operational plans and a clearer and more effective monitoring of its implementation, Operation

[48] *Frontex Annual Report on the implementation of EU Regulation 656/2014/UE, May 15, 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*, 15 July, 2015 (PRES-A-COURRIER A) (2015) 7897, presented to the LIBE Commission at the meeting of 14 September, 2015.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

Triton could have served as a basis for creating a more stable structure at European level[49]. Regulation 2016/1624 has done a new step in this direction but without achieving a fair distribution of responsibilities between Member States since there is any automatic, rapid and effective response at the European level to the needs of search, rescue and disembarkation, when a State requires assistance.

V. CONCLUSIONS

In a time blessed with advanced technology but lacking in political and ethical leadership when great tragedies or emergency situations must be faced, it seems only possible to adopt reactive and unambitious measures. However, there is still the need to find common and stable responses regarding complicated migratory challenges. The current context requires a greater distribution of both monitoring and humanitarian responsibilities between the Union and its States and a more serious and effective commitment in the application of the principle of solidarity.

Regulation 656/2014/UE and Regulation 2016/1624 are new steps in the clarification of some obligations linked to complying with the norms of international maritime law and the respect for fundamental rights. They reflect a new balance between the need to prevent illegal migrations and the need to guarantee the safety and protection of refugees and of those individuals at risk of losing their lives in the sea. It is an answer that strengthens the compromise of the Union and its agencies with the protection of human rights, but it requires a greater effort and more joint-responsibility of Member States.

The operational function of surveillance and management of the external maritime borders, which is within every Member State's competence, has been strengthened when assistance is required. The joint operations coordinated by Frontex now include the roles of search, rescue and disembarkation as stipulated in Regulation 656/2014/UE, whose application must continue to be in full compliance with the EU Charter and with the principle of non refoulement as has been interpreted by the ECJ and the ECtHR.

[49] LIBE Committee. Working Document on Article 80 TFUE – *Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration),* 15 July, 2015.

The design of every operational plan should include all the consequences of a possible rescue and reflect how the responsibilities are distributed between the host country, Frontex and the other participating Member States or even third States. Joint operations help, complement and incentivise cooperation between Member States, however they do not substitute search and rescue operations on a national level.

Regulation 2016/1624 constitutes an improvement towards a more stable and binding mechanism. For instance, it would allow possible emergency situations or request for assistance to be better responded to, through the reinforced capability of rapid border interventions and with more technical and operational assistance in the support of search and rescue operations for persons in distress at sea. However this legal framework does not create a stable, common and automatic system based on a fair distribution of responsibilities between all Member States. It does not guarantee an effective answer when a State may require assistance as the other States respond to the calls for human and material resources made by Frontex in the way they think appropriate.

Despite the fact that the scope of application of Regulation 656/2014/UE is limited to the joint operations coordinated by Frontex, it should have a wider application on national operations and on other European maritime surveillance operations, since it contains and codifies rules of international maritime law and integrates European case law related to the principle of *non-refoulement*.

Whether or not the Agency's decisions may lead to some responsibility related to the obligation of search, rescue and the principle of non-refoulement should be analysed on a case by case situation, as Frontex is progressively assuming a leading role during the approval and implementation of different operational plans.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 93-116

PLACES OF REFUGE FOR SHIPS IN NEED OF ASSISTANCE: LOOKING FOR THE BEST RESPONSE[1]

Belén SÁNCHEZ RAMOS[2]

I.- INTRODUCTION – II. SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE EVOLUTION OF THE RIGHT TO ACCESS A PLACE OF REFUGE – III. AN EXAMINATION OF THE GUIDELINES OF THE INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – IV. PLACES OF REFUGE: A KEY ELEMENT IN THE MARITIME SAFETY POLICY OF THE EUROPEAN UNION; V. THE SPANISH RESPONSE – VI. PLACES OF REFUGE IN THE MEDITERRANEAN SEA – VII. FINAL REMARKS

ABSTRACT: The oil spills, as a result of accidents involving tankers combined with the ambiguities that affect this area of international law, have shed light on the need to take steps aimed at providing places of refuge for ships in need of assistance. In response to these disasters and to the consequences of the oil spills for the marine environment, the International Maritime Organization highlighted access to places of refuge as an issue for consideration. This article analyses the IMO Guidelines and the response of the European Union and the Mediterranean States to this issue.

KEYWORDS: places of refuge, oil spills, ships in need of assistance

LUGARES DE REFUGIO PARA BUQUES NECESITADOS DE ASISTENCIA: EN BUSCA DE LA MEJOR RESPUESTA

RESUMEN: Los vertidos de crudo como consecuencia de accidentes de petroleros junto con las ambigüedades que afectan a este ámbito de Derecho Internacional, han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas relativas al acceso a lugares de refugio a buques necesitados de asistencia. De hecho, en respuesta a este tipo de catástrofes y a sus consecuencias sobre medio ambiente marino, la Organización Marítima Internacional destacó el acceso a lugares de refugio como un ámbito prioritario de estudio. Este artículo analiza tanto las Directrices de la OMI como la respuesta de la Unión Europea y los países mediterráneos a esta problemática.

PALABRAS CLAVE: lugares de refugio, vertidos de crudo, buques necesitados de asistencia.

LIEUX DE REFUGE POUR LES NAVIRES AYANT BESOIN D'ASSISTANCE: A LA RECHERCHE DE LA MEILLEURE REPONSE

RESUME: Les déversements d'hydrocarbures résultant d'accidents de pétroliers ainsi que les ambiguïtés qui affectent ce domaine du droit international, ont mis en évidence la nécessité d'adopter des mesures en ce qui concerne l'accès aux lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assis-

[1] This article has been written within the framework of the Research Project REDES "*Trabajo en el mar: los nuevos escenarios jurídico-marítimos*" (Working at Sea: The New Legal-Maritime Scenarios) funded by the Regional Government of Galicia (Xunta de Galicia R2014/35), whose Principal Investigator is Dr. D. Jaime Cabeza Pereiro, Head Professor of Employment and Social Security Law at the University of Vigo, Spain.

[2] Senior Lecturer (Maître de Conférences: Assistant – Profesora Contratada Doctora) of Public International Law, University of Vigo. Email:bsanchez@uvigo.es

tance. En fait, en réponse à ces catastrophes et leurs conséquences sur le milieu marin, l'Organisation Maritime Internationale a mis en évidence l'accès aux lieux de refuge en tant que domaine prioritaire d'études. Cet article analyse autan les Directives de l'OMI comme la réponse de l'Union européenne et les pays Méditerranéens à ce problème.

MOTS CLÉS: lieux de refuge, déversements d'hydrocarbures, navires ayant besoin d´assistance

I. INTRODUCTION

Oil tankers transport some 2.900 million tonnes of crude oil and oil products every year around the world by sea[3]. Most of the time, this activity goes on without any problem. However, the oil spills, as a result of accidents involving the tankers *Erika (1999)*[4], *Castor* (2000)[5] and most recently *Prestige (2002)*[6], combined with the ambiguities that affect this area of international law, have shed light on the need to take steps aimed at providing places of refuge for ships in need of assistance. In fact, the issue of place of refuge is not a theoretical or doctrinal debate but the solution to a practical problem: what to do when a ship finds itself in serious difficulty or in need of assistance without, however, presenting a risk to the safety of life of persons involved. Should the ships be brought into shelter near the coast or into a port or, conversely, should it be taken out to sea?

In response to the disasters mentioned above and to the consequences of the oil spills for the marine environment, the International Maritime Orga-

[3] See <http://www.imo.org>.

[4] The Erika, a tanker carrying 30.000 tonnes of oil, was refused refuge by a French harbour master and subsequently broke in two and sank in heavy seas in the Bay of Biscay off the Coast of France.

[5] The tanker Castor, with a load of 8.7 million gallons of unleaded gasoline, sustained heavy weather damage approximately 55 miles off the coast of Cartagena, Spain. Despite the risk of marine pollution and loss of life in deep sea transhipment were attempted, none of the affected coastal states offered the ship or the salvors a protected area closer to shore. The "Castor" was unable to find a sheltered place to effect cargo transfer and repairs for some 35 days. Finally, the vessel was towed to the coast of Tunisia where the cargo was safely unloaded.

[6] The Prestige, a 26-year-old-single-hull tanker, sprang a leak off the coast of Galicia, Spain, on 13 November 2002. The Spanish government refused to offer the vessel or the salvors a sheltered location. The vessel was ordered to be held more than 60 miles offshore. Six days later the vessel sank, having been refused a port of refuge.

nization (IMO) highlighted access to places of refuge[7] as an issue for consideration, with its Secretary General suggesting, in earlier 2001, that the time had come for the Organization to undertake, as a matter of priority, a global consideration of the problem of places of refuge for disabled vessels and adopt any measures required to ensure that, in the interest of safety of life at sea and environmental protection, coastal States reviewed their contingency arrangements so that such ships are provided with assistance and facilities as might be required in the circumstances[8]. This initiative led to its General Assembly to adopt the *Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*[9] in November 2003. The Guidelines defines place of refuge as a place –and not only a port- where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment. Moreover, the IMO Guidelines are aimed at providing coastal states with a series of objective criteria that allow them to make decisions regarding the viability or convenience of providing refuge for ships in need of assistance. In fact, many authors have supported the idea that if these ships in particular had been provided access to a place of refuge, the effects of these catastrophes would have been "limited"[10].

Although there are many issues related to the topic of providing access to places of refuge – such as existence of an obligation to provide safe haven for vessels in danger, authorities with the power to make such a decision and detailed protocols to be followed –, it is important to take into account

[7] As Rosenne pointed out *"the Titanic (1912), Torrey Canyon (1967), Amoco Cadiz (1978), Exxon Valdez (1987) are all not only maritime disasters. They are also starting-off points for rapid developments in the law to meet the problems brought out by the incident"*, Rosenne, SH: "The International Maritime Organization interface with the Law of the Sea Convention", in Nordquist, M.H; Moore, J.N: *Current maritime issues and the International Maritime Organization*, Martinus Nijhoff, The Netherlands, 1999, p. 263.

[8] See http://www.imo.org/safety/mainframe.asp?topic_id=746.

[9] IMO Resolution A.949 (23), adopted on 5 December 2003.

[10] *"when a vessel finds itself in distress at sea the potential hazard, not only for the vessel but also for the coastal state may increase if the vessel is not offered a place of refuge. A decision to grant or refuse a place of refuge, therefore, must take into account the advantages for the vessel and the environment, on the one hand, and balancing that against the risks for greater damage to the vessel and the environment, on the other. It is contended that the balance would, more often than not, turn out to favor a decision to grant a place of refuge"* Donner, P: "Offering Refuge is better that refusing", *WMU Journal of Maritime Affairs*, Vol. 7 (2008), No. 1, p. 299

the fact that the decision to authorise or refuse access to places of refuge by coastal states does not only have environmental implications[11], but also legal, political or socio-economic implications which generally hinder the decision-making process[12]. Also, as we are referring to providing refuge for ships in need of assistance, we need to take into account that two opposing interests will come into play[13]: that of the ship in need of assistance, and that of the coastal state, which by granting access to the ship to enter waters under its sovereignty or jurisdiction, may result in serious damage being caused to the environment[14], and subsequently to its economy[15].

Based on these considerations, this study focuses on the issue of provi-

---

[11] *"it is only in the final decades of the twentieth century that the importance of protecting the marine environment has been recognized"*, SHAW, R: "Places of refuge. International Law in the making?", *CMI Yearbook 2003*, p. 330.

[12] CHIRCOP, A: "Ships in distress, environmental threats to coastal states, and places of refuge: new directions for an Ancien Regime?", *Ocean Development & International law*, nº 33, 2002.

[13] The International Association of Ports and Harbors (IAPH) pointed out that "any proposal for reform (on places of refuge) must inevitably encounter two firmly entrenched and largely incompatible positions. On the one hand, shipowners and the various parties involved in the success of the marine adventure such as charterers, cargo owners, insurers, masters and crew and salvors have a strong interest in preserving the ship through timely intervention in a place of refuge. Allied to these interests are the interests of the flag State, the port States and the Classification Societies which play a role in ensuring the ship is kept in a seaworthy condition. On the other hand, coastal States through their port authorities and national governments have an equally strong interest in preserving their waters and territory from pollution damage and their populations and economic activities from danger from hazardous cargoes. In this, the demands of environmentalists, coastal communities, politicians and media play a major role" "Places of Refuge from a Ports´ Perspective", available at: <http://www.iaphworldports.org>.

[14] In these sense, YOUNG pointed out that *"IMO has been devoting a great deal of effort to finding the right balance of interest to develop a framework to help those who must anticipate and handle complex place-of-refuge-situations in the future",* YOUNG, CH: "The international maritime organization and the development of an international legal framework for places of refuge", *International Workshop: Places of refuge: responsibilities and rights of port authorities*, University of Antwerp-11 december 2003, available at: <http://www.esp.be/news/proceedings_11-12-2003.asp>.

[15] "The fact that oil spills contaminate beaches and affect economic activities such as aquaculture, fishing and tourism has also served to focus attention on the socio-economic dimension", CHIRCOP, A; LINDEN, O, NIELSEN, D: "Characterising the problem of places of refuge for ships" in CHIRCOP, A; LINDEN, O: *Places of Refuge for Ships. Emerging environmental concerns of a maritime custom*, Martinus Nijhoff, The Netherlands, 2006, p. 15.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

ding access to places of refuge from a general perspective, by analysing IMO Guidelines, as well as from a regional perspective, reflected in the provisions implemented by the European Union in this area, paying special attention to how Spain and the Mediterranean Region has acted.

II. SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE EVOLUTION OF THE RIGHT TO ACCESS A PLACE OF REFUGE

The right for a ship in need of assistance to access a place of refuge has evolved significantly as despite the fact that "traditionally and over a long period of time, the international maritime community strongly supported un unwritten norm concerning the provision of assistance to ships in distress" and "at least until the 1960s the right remained largely unquestioned"[16]. Nowadays, however "the various refusals since the 1970s may be evidence of an emerging state practice that appears to limit the extent and conditions of the right of refuge", as indicated by Chircop[17]. The reason for this evolution can be found in three essential aspects: 1) growing concerns for the protection of the environment, both in General International Law and in International Law of the Sea[18] (reflected in a large number of agreements or conventions which have been signed, and which directly or indirectly refer to its protection[19]); 2) the increased volume of maritime traffic transporting hydrocarbons; 3) the consequences for coastal states and their marine envi-

[16] Chircop: "Characterising the problem…" *cit.*, p. 3.

[17] Chircop, A: "Living with ships in Distress- A New IMO Decision-Making framework for the requesting and granting of refuge", *WMU Journal of Maritime Affairs*, 2004, Vol. 3, nº 1, p. 31.

[18] *"Places of refuges" is the latest and possibly the last act in a long process of creation of international rules for the protection of the marine environment"*, Timagenis, G.J: "Places of refuge as a legislative problem", *CMI Yearbook 2003*, p. 375.

[19] For example: The International Convention relating to Intervention on High Seas in cases of Oil Pollution Casualties (the Intervention Convention) 1969 as amended; The Protocol relating to intervention on High Seas in cases of Pollution by substances other than Oil, 1973; The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL); The International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990 (OPRC Convention);The Protocol on Preparedness, Response and Cooperation to Pollution incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000 (OPRC-HNS Protocol).

ronment of providing shelter for a ship in need of assistance. In fact, one of the fundamental reasons for regulating these places of refuge is precisely to protect the environment, to prevent any kind of contamination occurring, or at least to reduce its consequences to a minimum[20].

In these sense, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) contains some rules that are relevant to places of refuge issues:

i) Maritime Zones: IMO Guidelines define place of refuge as "a place where a ship in need of assistance can take action to stabilise its condition, reduce the hazard to navigation, protect human life and the environment"[21]. Frequently, such waters are likely to be a port, bay or other area in such geographical proximity to the coast as to receive shelter[22]. So, these places are understood as referring to maritime areas that are under the sovereignty of coastal States–internal waters and territorial sea[23]-. As it is known, internal waters are treated as land territory, so – according to UNCLOS- ships do not enjoy a right of entry into a port. This access depends on a decision of the coastal State. In the territorial sea "ships of all States, whether coastal or land-locked, enjoy the right of innocent passage"[24]. While some authors have sought refuge in the right of innocent passage in internal waters

[20] In this sense, Timagenis pointed out that *"experience has shown that vessels leaking or other persistent pollutants after an accident cause less pollution when they are in easily accessible areas exactly because the antipollution measures may be taken more easily and more effectively. On the contrary ships left on the high seas or to sink in very deep waters may continue leaking or a very long time without control and thus cause long term damage to the environment"*, Timagenis: "Places of...", *op. cit.*, p. 376. In this line, Shaw established that "*the legal issues arising out of both these casualties are on-going, but it is self-evident that if each of these ships had been allowed into a place of refuge where here cargo could be transferred the very substantial costs incurred, and in the case of the Prestige, the substantial losses, could have been significantly reduced. The price of such a step would have been the running of a risk of pollution of the immediate which must be acknowledged to be significant, but in both cases the impact would have been unlikely to prove as expensive as what eventually occurred"*, Shaw: "Places of refuge...", *cit.*, pp. 333-334.

[21] IMO Resolution A.949 (23), point 1.18.

[22] *"use of the word 'port' might be too narrow and restrictive vis-á-vis the envisaged scope of the geographical area which might, in case of an emergency, be able to provide facilities and services (including putting in place contingency arrangements) to ships in distress, in particular laden tankers; hence the proposal by the IMO Secretariat to use the wider term "places of refuge"*, available at: <http://www.imo.org/Safety/mainframe.asp?topic_id=746>.

[23] UNCLOS, art. 2.1.

[24] UNCLOS, art. 17.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

as sufficient grounds to grant access to a place of refuge for a ship, it is actually difficult to reconcile the right of innocent passage[25] with the risk that may result from a ship in danger entering a place of refuge. Also, we cannot overlook the fact that this innocent passage may be revoked for safety reasons[26], which may include protection of the environment[27]. Furthermore, other conventions such as the International *Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973 and 1978 (MARPOL 73/78); *Convention on Oil Pollution Preparedness and Response Cooperation*, 1990 (OPRC Convention)[28], or the *Convention relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution casualtie*s, 1969[29] despite clearly referring to the prevention of marine pollution,

[25] UNCLOS, art. 18 establishes "Passage means navigation through the territorial sea for the purpose of: a) traversing that sea without entering internal waters or calling at a roadstead or port facility outside internal waters; or b) proceeding to or from internal waters or a call at such roadstead or port facility. Passage must be continuous and expeditious". In this sense, MORRISON point out that: *"(…) Clearly the objective of passage through the territorial sea is of a temporary nature as a medium for transit and not as a destination in itself"*, MORRISON, A: *Places of Refuge for ships in Distress. Problems and Methods of Resolution*, Martinus Nijhoff, The Netherlands, 2012, p. 101.

[26] See UNCLOS, art. 25.

[27] UNCLOS, Art. 19 establishes that: *"passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities: (…) (l) any other activity not having a direct bearing on passage"*. In this sense, MURRAY pointed out that "t*he Erika and Castor incidents highlight an area of difficult tension and ambiguity in international law. What is the status of a distressed ship´s right of entry for reasons of force majeure or distress? On the one hand, under customary international law and UNCLOS, distressed ships have a right of entry into the territorial sea of coastal states. Conversely, there must be some limit to a distressed ship´s right of entry. Coastal states have an inherent right of self-defense and sovereign duties to protect their population and environmentally sensitive coastal areas"*, MURRAY, CH. F.: *Any port in a storm? The right of entry for reasons of force majeure or distress in the wake of the Erika and the Castor*, available at: <http://moritzlaw.osu.edu/lawjournal/murray.htm>. See also, VAN DER VELDE; W: "The position of coastal states and casualty ships in International Law, *CMI Yearbook 2003*, pp. 483-486; CHIRCOP: *op. cit.*, p. 217; VAN HOOYDONK, E: "The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress", *CMI Yearbook 2003*, p. 406.

[28] See articles 3, 4 and 5.

[29] CHIRCOP stressed that *"Intervention Convention could conceivably have contained reference to places of refuge for ships in maritime casualties. However, it did not. The Intervention Convention was designed to empower the coastal sate with the necessary legal authority to intervene in relation to foreign ships involved in casualties on the high seas and that could harm its coastal interests"*, CHIRCOP: "The customary law of

do not have anything to say about this question in particular. That is, there is not specific obligation to offer refuge to a ship in distress. As MORRISON pointed out *"it remains discretionary on the part of the coastal State"*[30].

ii) The protection of the marine environment: States have the obligation to protect and preserve the marine environment[31]. For this purpose, the States have the obligation: 1) to take all measures that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source. These measures include those designed to minimize to the fullest possible extent of pollution of the marine environment such as pollution from vessels, in particular, measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea or preventing intentional and unintentional discharges[32]; 2) Not to transfer, directly or indirectly, damage or hazards from one area to another or transform one type of pollution into another[33]; 3) In case of pollution danger, States in the area affected, in accordance with their capabilities, and the competent international organizations shall cooperate, to the extent possible, in eliminating the effects of pollution and preventing or minimizing the damage. To this end, States shall jointly develop and promote contingency plans for responding to pollution incidents in the marine environment[34]. So, these disposals impose the duty to control or prevent pollution to the coastal States, but this does not mean an obligation to grant refuge to a ship in distress to prevent environmental damage[35].

Another question is the relation between the duty of coastal states to provide humanitarian assistance and the obligation of offering refuge. Several Conventions such as UNCLOS[36], *the International Convention for the Safety of*

refuge for ships in distress"... *cit.*, p. 196.

[30] Morrison: *op. cit.*, p. 107.

[31] UNCLOS, art. 192.

[32] UNCLOS, art. 194.

[33] UNCLOS, art. 195.

[34] UNCLOS, art. 199.

[35] See also UNCLOS, art. 211.

[36] See article 98.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

Life at Sea, 1974 (SOLAS Convention)[37] or the *International Convention on Maritime Search and Rescue*, 1979 (SAR Convention)[38] establish the duty of coastal states to provide humanitarian assistance. But even in these situations, it is necessary to distinguish between the obligation of providing humanitarian assistance and the obligation of offering refuge to a ship in distress. In fact, although article 11 of the SAR Convention establishes *"a State party shall, whenever regulating or deciding upon matters relating to salvage operations such as admittance to ports of vessels in distress or the provisions of facilities to salvors, take into account the need for cooperation between salvors, other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purposes of saving life or property in danger as well as preventing damage to the environment in general",* this does not imply that a coastal State has the obligation to provide a place of refuge to a ship in distress, because as CHIRCOP pointed out *"this provision does not provide a clear legal obligation to provide a place of refuge, and indeed not even a duty to regulate port of refuge entry. Thus, the core duty of the refuge custom was not codified as it may have been understood in the 1980s. What the above provision now provides is simply a coastal state duty to take into account the cooperation needed among the actors concerned to enable successful salvage, when regulating or deciding on ports of refuge and other salvage matters"*[39].

[37] SOLAS Convention establishes the duty of other ships to come to the assistance of ships in distress and in addition requires coastal states to observe their rescue obligations towards crew on board ships.

[38] Article 2.1.1 requires states parties to *"ensure that assistance is rendered to any person in distress at sea"*.

[39] See, CHIRCOP "The customary law…" *cit.*, p. 195. In this sense, MUKHERJEE has underlined that this article is "*a classic example of the proverbial mix of apples and oranges. (…) The intention of the 1989 Convention was neither to confirm nor deny a right access to a port of refuge of a ship in distress. The drafters viewed it principally as a private law convention and therefore did not favor the articulation of public law rights and responsibilities of states in any far-reaching manner. The result is an uncertain mix of private and public law provisions within the Salvage Convention, and the public law provisions are, unfortunately, vague and equivocal. The plight of the salvor remains in limbo as was demonstrated graphically in the "Prestige" and other incidents"*; MUKHERJEE, P.K: *"Refuge and Salvage"* in CHIRCOP and LINDEN: *op. cit.,* p. 278. Along this line, MORRISON stated that *"this requirement to take the needs of salvors into account is, however, "an empty exhortation" that imposes no duty on a coastal State to actually grant Access to a ship in distress. All it does is to ensure that there is a cooperation with all interested parties when making decisions, including whether or not to grant access to a ship in distress, during the performance of the salvage operation (…), therefore, it can be concluded that the Salvage Convention does not create an obligation on coastal States to grant a place of refuge to ships in distress but merely requires that*

However, based on the Conventions mentioned above and on the recent international practice -when different ships in need of assistance such as the *Erika*, *Castor* or *Prestige* were denied access to places of refuge by the respective coastal State- and in UNCLOS we can deduce that International Law does not impose any obligation in this regard on the coastal states. Moreover, this is enshrined in IMO Guidelines as well as in the different provisions adopted by the European Union to safeguard its coasts against contamination by oil spills, as we will now see.

III. AN EXAMINATION OF THE GUIDELINES OF THE INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION

As previously discussed, as a result of the most recent oil tanker disasters and their consequences on the marine environment, the social alarm produced and the "uncertainty" or "weaknesses" of current International Law of the Sea with regard to access to places of refuge[40], the IMO decided to study this matter. Although the Maritime Safety Committee had appointed a special group as a result of the accident suffered by the *Erika* and had already identified the need to analyse the places of refuge in December 1999, it was only after the accident involving the *Castor* that the Secretary General of the IMO requested at its 74th Session on 21st May 2001 a study on places of refuge as a priority matter. Finally, the IMO Assembly adopted *Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance* at is 23 Session[41]. The purpose of the IMO Guidelines was "*to provide the parties concerned with a framework that enables them to generate an effective practical response to situations where ships are in need of assistance. They describe which concrete action may be expected from duly diligent shipmasters and salvors on the one hand and adequately organised coastal States on the other*"[42].

States cooperate with salvors in relation to the salvage operation in which granting of a place of refuge could be a part", Morrison: *op. cit.*, pp. 105-106. See also, Marques Antunes, N: "Decision-making in the imminence of disaster: "Places of refuge" and the prevalence of national interests", in Chantal Ribeiro, M; Molenaar, E: *Maritime Safety and Environmental Protection in Europe. Multiple layers in regulation and compliance*, Edit. Ediliber, Coimbra, 2015, p. 96.

[40] Van Der Velde underlined that *"because existing legislation did not clarify the issue of places of refuge, the IMO adopted a set of guidelines in December 2002"*, Van Der Velde: *op. cit.,* p. 486.

[41] IMO Resolution A.949 (23). During the same IMO Assembly was adopted the Resolution A.950 (23) on Maritime Assistance Services.

[42] Van Hooydonk, E.V: Places of Refuge. International Law and the CMI Draft Conven-

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

Some authors have indicated their disagreement with the fact that we only have a series of guidelines which are not binding on the Member States of the International Maritime Organization. Although this is true, it is also true that other solutions, such as adopting a protocol that would be included with a Convention that is already in effect, such as MARPOL, or adopting an Agreement on this matter[43], would not guarantee any uniform application of these measures, as we should not forget that the member states are free to grant their consent to be bound, and therefore the provisions of any such Convention or Protocol would only be obligatory for the states that voluntarily decided them to be. In these sense, the Comite Maritime International (CMI)[44] studied the issues of places of refuge and made is proposal to the IMO in 2005 in order to introduce a binding instrument on this matter, but the IMO concluded that at this time there was no need to draft a Convention dedicated to Places of Refuge and that a more informed decision as to whether a Convention was necessary might best be taken in light of the experience acquired through their implementation[45].

IMO *Guidelines on Places of Refuge for Ships in need of Assistance*, which "can be viewed as a new international standard for the decision-making processes involved"[46], define access to places of refuge based on four pillars:

i) The Guidelines focus on "ship in need of assistance". This means "a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or

---

tion, Lloyd´s List, London, 2010, p. 8.

[43] In this sense, VAN HOOYDONK pointed out that *"the ideal solution would be an international convention on ports of refuge and ships in distress"* (…) *"…an international convention on places of refuge and ships in distress is both essential and attainable. A Convention in this sort would among other things set out principles regarding the right of access, decision-making methods, the civil and criminal liability of authorities, the compensation of losses accruing to ports, the allocation of salvage rewards and request for financial securities...Mere Guidelines and contingency plans are in the author´s view inadequate"*, VAN HOOYDONK: *op. cit.*, pp. 443-444.

[44] See, VAN HOOYDONK: *op. cit.,* pp. 179-315 and MORRISON: *op. cit.,* pp. 285-305 for a detailed analysis of the CMI Draft Convention

[45] See IMO, Report of the Legal Committee on the work of its ninetieth Session. LEG 90/15, 9 May 2005, points 384-394.

[46] CHIRCOP, A: "The IMO Guidelines on Places of Refuge for ships in need of assistance" in CHIRCOP and LINDEN: *op. cit.,* p, 37.

navigational hazard"[47]. The use of this expression instead of "ships in distress" is very important because "the effect of this is to broaden the application to a wider range of ships that are not in a state of distress, but need assistance nonetheless" [48].

ii) They enshrine the principle that there is no obligation on the part of the coastal state to offer refuge to ships in need of assistance[49];

iii) Far from establishing a general obligation to provide refuge, the study is carried out on a "case-by-case" basis, because "granting access to a place of refuge could involve a political decision which can only be taken on a case-by-case basis with due consideration given to the balance between the advantage for the affected ship and the environment resulting from bringing the ship into a place of refuge and the risk to the environment resulting from that ship being near the coast" [50].

iv) The Guidelines are only applicable to situations in which there is no risk to human life, providing that "*where the safety of life is involved, the provisions of the SAR Convention should be followed. Where a ship is in need of assistance but safety of life is not involved, these guidelines should be followed*"[51].

Based on these fundamental premises, and with the aim of safeguarding maritime safety and preventing and controlling contamination from vessels[52],

---

[47] IMO Guidelines, point. 1.18.

[48] CHIRCOP: "Living with ships…" *cit.,* p. 38.

[49] *"when permission to access a place of refuge is requested, there is no obligation for the coastal State to grant it, but the coastal State should weigh all the factors and risks in a balanced manner and give shelter whenever reasonably possible". See also* YOUNG: *op. cit.*, p. 5.

[50] IMO Guidelines, point 1.7. In this sense, SHAW pointed out that *"in the world of the search for harmony of international law the words "case-by-case" are usually a sign of failure to achieve a common principle of universal application, but in the area of places of refuge it must, it is submitted, be recognized that each distress situation is different from all others, and that guidelines, rather than hard and fast rules, are the appropriate formula"*, SHAW: "Designation of..." *cit.*, p. 335

[51] IMO Guidelines, point 1.

[52] IMO Guidelines, point 1.12 *"the purpose of these Guidelines is to provide member governments, shipmasters, companies and salvors with a framework enabling them to respond effectively and in such a way that, in any given situation, the efforts of the shipmaster and shipping company concerned and the efforts of the government authorities involved are complementary. In particular, an attempt has been made to arrive at a common framework for assessing the situation of ships in need of assistance".*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

the IMO has implemented these Guidelines, which are configured according to two fundamental aspects: (1) the actions that must be carried out by the captain of the ship and (2) the actions that must be carried out by the coastal state.

(1) The captain of the vessel is responsible for identifying the reason why it needs assistance – fire, explosion, damage to the ship, collision, pollution, impaired vessel stability, grounding[53]– as well as evaluating and providing information on the risks in the following cases: 1) if the ship remains in the same position, 2) if the ship continues on its voyage; 3) if the ship reaches a place of refuge and 4) if the ship is taken out to sea. The captain is responsible for indicating the type of assistance required from the coastal state to prevent damage occurring[54], as well as contacting the coastal state to inform it of all the specific aspects arising from the situation. These data must be transmitted to the coastal state using the Maritime Assistance Service (MAS)[55].

(2) In the case of the actions corresponding to the coastal States, the Guidelines basically require that they define which procedure has to be applied in situations when a ship in need of assistance requests permission to access waters under its jurisdiction. The aim is for the coastal states to draw up protocols indicating which authorities are responsible for taking the necessary decisions, and especially which criteria will be applied when granting or refusing access to a place of refuge. This said, these Guidelines obviously do not stipulate which authority the coastal state should make responsible for making these decisions; on the contrary, they do provide a series of objective criteria the coastal States should take into account when making the decision to grant or refuse access to a place of refuge[56].

Based on these Guidelines, the coastal States have to make an objective analysis of the pros and cons of granting access to a place of refuge, mainly based on environmental and social factors, such as the risks of contamination, the existence of protected species; weather and sea conditions (local

[53] IMO Guidelines, point 1.

[54] IMO Guidelines, point 3.

[55] IMO Resolution A.950(23). See also Information on Maritime Assistance Service (MAS) (MSC.5/Circ.13/Rev.3), 14 July 2016.

[56] Shaw has stated that *"the essential thrust of the IMO Guidelines, set out in paragraph 3.2, is that the assessment should be an objective one, weighing all the factors and risks in the balance, and that the coastal state should give shelter whenever reasonably possible"*, Shaw: "Designation of…", *cit.,* p. 448.

meteorological statistics and number of days of inoperability or inaccessibility of the place of refuge); whether emergency plans are in place (the number of tugs available, etc.); and the foreseeable consequences in terms of personal safety and/or contamination[57].

Also, when providing or refusing access to a place of refuge, the coastal state has to take aspects such as the following into account: the type of cargo and its condition, stores, bunkers, in particular hazardous goods; the distance and estimated transit time to a place of refuge, and whether the master is still on board[58]. The coastal state, which has to establish a Maritime Assistance Service, may also carry out an on-board inspection to evaluate the risks to the ship, the place of refuge and its environment, as well as to neighbouring States[59], as a result of one of the general principles behind these Guidelines, namely reconciling the different interests that are at stake[60].

Finally, having made an objective analysis taking all of the previous factors into account, coastal states have to decide on providing access for ships in need of assistance to a place of refuge under their jurisdiction. As Shaw indicated, *"it is to be hoped that these Guidelines will help in ensuring that decisions are taken by coastal states in a common-sense and consistent manner"*[61].

It should be noted that in accordance with the provisions of paragraph 3.14, access to a place of refuge may be granted subject to providing a financial guarantee, through which the vessel will accept liability for any costs arising as a result of it entering a place of refuge.

IV. PLACES OF REFUGE: A KEY ELEMENT IN THE MARITIME SAFETY POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Europe has a coastline that stretches 70,000 km along two oceans and four seas: the Atlantic and Arctic Oceans, the Baltic, the North Sea, the Mediterranean, and the Black Sea[62], as a result of which its maritime safety po-

[57] IMO Guidelines, point 2.

[58] Ibidem, point 3.9

[59] Ibidem, point. 3.11

[60] *"the analysis should include a comparison between the risks involved if the ship remains at sea and the risks that it would pose to the place of refuge and its environment"*

[61] Shaw: "Designation of…", *op. cit.,* p. 447.

[62] See Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

licy, within the framework of the Integral Maritime Policy of the European Union, occupies a very significant place on the EU's agenda.

In fact, the last two accidents that happened on the coasts of the Member States of the European Union brought to light the need to adopt different measures aimed at providing improved protection to the coastline against oil pollution. Although the disaster of the *Erika* led to a series of actions being adopted within this framework – the Erika I and Erika II packages[63] – the *Prestige* catastrophe revealed the need to promote the application of these measures[64] as well as to adopt a third maritime safety package, with the European Commission stating in 2009 that "with the adoption and subsequent implementation of the third Maritime Safety Package, the EU now has one of the world's most comprehensive and advanced regulatory frameworks for shipping"[65].

Out of all of the measures implemented, we will focus our attention on the actions of the EU in a specific area: places of refuge. Here it is necessary to highlight the adoption in 2002 of Directive 2002/59/EC establishing a Community vessel traffic monitoring and information system, intended to "(…) help to prevent accidents and pollution at sea and to minimise their impact on the marine and coastal environment, the economy and the health of local communities"[66]. This Directive, based on a broad definition of "places of refuge" as "a port, the part of a port or another protective berth or anchorage, or any other sheltered area identified by a Member State for accommodating ships in distress"[67], established in its Article 20 that:

European Economic and Social Committe and the Committe of Regions: Conclusions from the consultation on a European Maritime Policy, COM (2007) 574 final. Brussels, 10.10.2007.

[63] Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on improving safety at sea in response to the Prestige accident, COM (2002)681final, Brussels, 3.12.2002. See also Sobrino Heredia, J.M: "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *REDI*, vol. LV (2003) pp. 80-116

[64] COM (2002)681final, p. 5.

[65] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Strategic goals and recommendations for the EU`s maritime transport policy until 2018", COM (2009) 8final, Brussels, 21.1.2009, p. 7

[66] Directive 2002/59/EC, point 4.

[67] Directive 2002/59/EC, art. 3.m

> Member states, having consulted the parties concerned, shall draw up, taking into account relevant guidelines by IMO, plans to accommodate, in the waters under their jurisdiction, ships in distress. Such plans shall contain the necessary arrangements and procedures taking into account operational and environmental constraints, to ensure that ships in distress may immediately go to a place of refuge subject to authorization by the competent authority. Where the Member State considers it necessary and feasible, the plans must contain arrangements for the provision of adequate means and facilities for assistance, salvage and pollution response. Plans accommodating ships in distress shall be made available upon demand. Member States shall inform the Commission by 5 February 2004 of the measures taken in application of the first paragraph

In the light of this provision, it should be noted that: 1) it uses the expression "ships in distress", while the IMO Guidelines, which were adopted subsequently to this Directive, use the expression "ships in need of assistance"; 2) the Member States are responsible for adopting plans to shelter ships in need of assistance in waters under their jurisdiction; 3) in our opinion, far from establishing an obligation on the part of the Member States to provide refuge, it leaves the final decision up to them as to the need or viability of offering or refusing refuge[68], and therefore the obligation only refers to adopting measures that define the procedure to be followed by the ships in need of assistance and the coastal State in the event of a catastrophe. In this line, Chircop indicates that "it remains to be seen how Member States will implement the Directive, and in particular the extent to which the provision of refuge is characterised more as an obligatory than a discretionary requirement. The IMO Guidelines lean in the direction of discretion. Already in legislatively implementing the EU Directive, Spain appears to take the view that there is no obligation to provide refuge and has set financial security requirements at very high levels"[69].

Within the implementation framework of the Third Maritime Safety Package, Directive 2009/17/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 2002/59/EC was adopted, establishing a Community

[68] In this sense, Morrison pointed out that *"there is no compulsion for coastal States or ports to actually accommodate ships in distress since such an action is subject to "operational and environmental constraints" and it subject to authorization of the competent authority"*; Morrison, A: Shelter from the storm-the problem of places of refuge for ships in distress and proposals to remedy the problem. Doctor of Philosophy thesis, University of Wollongong, Faculty of Law, University of Wollongog, 2011, available at: <http://ro.uow.edu.au/theses/3218>.

[69] Chircop: "The customary law …" *cit.,* p. 214.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

vessel traffic monitoring and information system[70]. With regard to places of refuge, this modification was intended to respond to the deficiencies that were identified in the implementation by the Member States of Article 20, because, as indicated by the European Commission"(…) the experience gained with implementing the Directive has revealed differences of understanding and implementation by the Member States as regards the content of the plans and the responsibilities of the authorities concerned, which have to be remedied by making the existing provisions clearer and more focused"[71]. Subsequently, the aim of this reform is to "harmonise the implementation of the "places of refuge" plans to ensure they are applied uniformly in the different Member States, which will help in preventing serious pollution. There is a need, in particular, to clarify the rules for applying these principles"[72]. Actually, following the amendment of Article 20[73], we now have a much more detailed regulation, based on 7 main points:

i) The Guidelines on Places of Refuge for Ships in need of Assistance annexed to Resolution A.949 (23) of the IMO are used as a reference, something that had not been possible in drafting the former Article 20, as Directive 2002/59/EC had been implemented prior to the IMO Guidelines.

ii) The term *"ships in need of assistance"* is applied in place of *"ships in distress"* used in Directive 2002/59/EC, as this is applicable to a wider range of situations.

iii) The plans for accommodating ships in a place of refuge are intended as a basic tool, and in fact Article 20a details the minimum information these plans should contain: a) the identity of the authority or authorities responsible for receiving and handling alerts; b) the identity of the competent authority for assessing the situation and taking a decision on acceptance or refusal of a ship in need of assistance in the place of refuge selected; c) information on the coastline of

[70] OJ L 131, 28.5.2009.

[71] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2002/59/EC establishing a Community vessel traffic monitoring and information system, COM (2005) 589final, p. 5.

[72] COM (2005) 589final, p. 7.

[73] See Directive 2009/17/EC, articles 20a-20c.

Member states and all elements facilitating a prior assessment and rapid decision regarding the place of refuge for a ship, including a description of environmental, economic and social factors and natural conditions; d) the assessment procedures for acceptance or refusal of a ship in need of assistance in a place of refuge; e) the resources and installations suitable for assistance, rescue and combating pollution; f) procedures for international coordination and decision-making; g) the financial guarantee and liability procedures in place for ships accommodated in a place of refuge.

iv) The Member States must have a map indicating possible places of refuge "(…) so as to allow the competent authority, in the event of an accident or incident at sea, to identify clearly and quickly the most suitable areas for accommodating ships in need of assistance"[74].

v) The identification of the decision-making chain with regard to alerting and dealing with the situation in question. In this case, it is essential that the Member States clearly indicate who are the authorities responsible for receiving and handling alerts, as well as the authorities responsible for deciding whether to provide access to a place of refuge for a ship in need of assistance[75].

vi) Although the Member States are obliged to draw up the plans for accommodation, we do not believe that they are obliged to provide refuge for ships in need of assistance, as paragraph 16 establishes that *"when a ship is in need of assistance, a decision may have to be taken as regards the accommodation of that ship in a place of refuge"*[76]. Also, Article 20b establishes that "*the authority or authorities* […] *shall decide on the acceptance of a ship in a place of refuge following a prior assessment of the situation carried out on the plans* […]. *The authority or authorities shall ensure that ships are admitted to a place of refuge if they consider such an accommodation the best course*

[74] See Directive 2009/17/EC, par. 19

[75] Article 20.1 "*member States shall designate one or more competent authorities which have the required expertise and the power, at the time of the operation, to take independent decisions on their own initiative concerning the accommodation of ships in need of assistance"* and art. 20a3 *"member states shall publish the name and contact address of the authority or authorities referred to in art. 20.1 and of the authorities appointed for receiving and handling alerts"*

[76] See Directive 2009/17/EC, par. 16.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

of action for the purposes of the protection of human life or the environment". Therefore, the States must be prepared to offer the best and fastest response to a vessel in need of assistance, for which the plans for accommodation are essential, inasmuch as they define the *"course to be followed"* in order to evaluate the different interests in play (such as the state of the vessel, risk of pollution, etc.).

vii) Financial security and compensation. We believe that this is one of thorniest issues proposed by the Directive, and something which could play a decisive role when it comes to authorising or rejecting access to a place of refuge, despite the fact that Article 20c.1 establishes that: *"the absence of an insurance certificate within the meaning of article 6 of Directive 2009/20/EC (…) on the insurance of shipowners for maritime claims shall not exonerate a Member State from the preliminary assessment and decision referred to in art. 20b-decision on the accommodation of ships-, and shall not in itself be considered sufficient reason for a Member State to refuse to accommodate a ship in a place of refuge"*[77].

Despite going beyond the scope of this paper, it is important to highlight the importance of the "SafeSeanet" Community Maritime Information Exchange System, developed by the Commission in agreement with the Member States, which makes it possible to locate at source and communicate to any authority accurate and up-to-date information on ships in European waters, their movements and their hazardous or polluting cargoes, as well as marine incidents.

It should also be noted that the issue of places of refuge is not a *"closed matter"*, as indicated by the fact that in 2013 the European Commission launched the "Cooperation Group on Places of Refuge", a forum for Member State authorities dealing with ships in need of assistance. The Cooperation Group will look into the implementation of current EU legislation and offer clarifications and guidance on existing provisions. If necessary, the group will also advise or make recommendations for a revision of the relevant EU directive regarding places of refuge[78]. In this sense, the Group adopted on november 2015 the *EU Operational Guidelines on Places of Refuge* that "have been prepared in a spirit of enhanced co-operation and coordination among

[77] Articles 4 and 6, Directive 2009/17/EC

[78] Available at: http://ec.europa.eu/transport

all parties involved, including Member States´Authorities and concerned industry" and "provide a practical guidance for the competent authorities (CA) and the main parties involved in managing a request for a place of refuge from a ship in need of assistance, including where an incident occurs on the high seas or outside of the jurisdiction of any one member State"[79].

V. THE SPANISH RESPONSE

With more than seven thousand kilometres of coastline, along which more than 6,000 vessels travel each year loaded with hazardous merchandise, maritime safety is a particularly sensitive issue for Spain. Also, we should not forget that the *Prestige* disaster, which caused serious environmental damage, occurred in Spain, off the coast of Galicia. However, this was not the first accident of this kind in the region, as it joined a long list of tankers which had suffered some kind of "incident" off the Spanish coast: *Polycommander* (1970); *Erkowit* (1973); *Urquiola* (1976); *Andros Patria* (1979), *Casón* (1987) and the *Aegean Sea* (1992)[80].

As a result, it comes as no surprise that Spain was one of the first member States of the European Union to transpose to its own legal system Directive 2002/59/EC establishing a Community vessel traffic monitoring and information system, through Royal Decree 210/2004 of 6 February, establishing a monitoring and information system for maritime traffic[81]. Articles 20-24 of this Decree were dedicated to places of refuge, although the first steps in

[79] VTMIS. Places of Refuge. EU Operational Guidelines. Version 3-Final 13 November 2015, p. 3. See also European Commission. Commission Staff Working Document for the Council Shipping Working Party IMO-EU Information paper to be submitted to the 96th session of the Maritime Safety Committee of the IMO, London from 11-20 May 2016 (MSC 96) concerning information on the EU Operational Guidelines on places of refuge, SWD (2016) 43 final, Brussels, 22.2.2016

[80] See, among others, Sobrino Heredia, J.M: "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *REDI*, Vol. LV (2003), p.79-117; Juste Ruiz, J: "El accidente del Prestige y el Derecho Internacional: de la prevención fallida a la reparación insuficiente", *REDI*, Vol. LV (2003), p. 15-42; Chircop, A: Ships in distress, environmental threats.., *cit.*, p. 215; Psaraftis, H.N: "Maritime Safety: to be or not to be proactive", *WMU Journal of Maritime Affairs*, 2002, nº 1, pp. 3-16

[81] *"although the Spanish Decree gives clarity about the applicable criteria, it is to be preferred to create international uniform criteria"*, Van Der Velde: *op. cit.*, p. 489.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

transposing this Directive had already been taken through Law 62/2003 of 30 December on fiscal, administrative and social measures[82]. This Law regulated general aspects that were subsequently developed with the basic purpose of determining the rules and criteria defining how the maritime authorities should act when a vessel in need of assistance asks for refuge, to ensure that any damage caused as a result of providing refuge would be less than that caused by providing other alternative methods of assistance for the vessel[83]. However, the implementation of Directive 2009/17/EC led to the publication of Royal Decree 1593/2010 of 26 November, modifying Royal Decree 210/2004[84]. As a result, Royal Decree 1593/2010, together with Royal Legislative Decree 2/2011 of 5 September, approving the revised text of the Law on State Ports and the Merchant Navy[85], comprise the *"legislative package"* of reference for the matter in question.

It should be noted that as a result of this "legislative package", the regulation of places of refuge is based on five main pillars: 1) the absence of the obligation to allow the entrance of a vessel to a place of refuge, as Article 299.2 of Royal Legislative Decree 2/2011 expressly indicates that any such invitation "may be refused or made subject to conditions" depending on a series of specific conditions; 2) the necessary reconciliation of interests between the vessel in need of assistance and the consequences that may affect the coastal state as a result of sheltering the vessel, granting authorisation in cases when it is considered that providing shelter is the best solution for protecting human life and the marine environment[86]; 3) the design of a case-by-case study[87]; 4) the Director General of the Merchant Navy, assisted by a technical committee, is appointed as the competent authority for making decisions regarding whether to accept or refuse a vessel in need of assistance, thereby complying with the obligation established in Article 20 of Directive 2009/17/EC; 5) the necessary drawing up of contingency plans, for which the maritime authorities are responsible. Here it should be noted that on 7

[82] Official State Journal 313.

[83] Point 6, Royal Decrre 210/2004.

[84] Official State Journal 289, 30 november 2010, p. 99368.

[85] Official State Journal 253, 20 octubre 2011, p. 109633.

[86] Article 299.2, Royal Decree 2/2011.

[87] Art. 24.3, Royal Decree 1593/2010.

February 2011, the Maritime Safety Information Programme (PRISMA) was presented, identifying 1,100 places of refuge along the whole of the Spanish coast, 80 of which are in Galicia[88].

Through these provisions and the subsequent implementation of plans for receiving vessels and identifying places of refuge under its sovereignty or jurisdiction, we believe that Spain has taken an important step towards ensuring that a catastrophe on the scale of the *Prestige* is never repeated. Even so, we should not forget that the decision on whether to accept a vessel will always be complex, due to the difficulty of reconciling the different interests involve.

VI. PLACES OF REFUGE IN THE MEDITERRANEAN SEA

Within the European Union there are agreements between various member States located in specific regions which address not only coordinated polices on the practical elements of pollution control but also coordinated policies on places of refuge[89]. We will focus our attention on the Mediterranean Sea, because it has the largest traffic density of oil tankers of the globe. With 28% of the world´s sea-borne oil traffic transiting in its waters, some 200.000 crossing per year, up to 2000 ships are in the sea at any one time[90].

In 1975, 16 the Mediterranean countries and the European Community (EC) adopted the Mediterranean Action Plan (MAP)[91] as the institutional fra-

[88] "*The PRISMA system is designed to assist in the decision to allow or reject requests from ships to enter places of refuge. The program, drawn up in a collaborative effort with CEDEX, is already in use by the Directorate-General and lists over 1,150 locations along the length of the Spanish coast including ports, harbours, estuaries and bays which, in specific circumstances, could offer a place of refuge to ships. The PRISMA database contains detailed information on each potential place of refuge". See Marina Civil nº 99.*

[89] North Sea (Agreement for Cooperation in dealing with Pollution of the North Sea by oil and other harmful substances) and Baltic States (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Helsinki, 9 april 1992, into force on 17 January 2000) have also addressed places of refuge at regional level.

[90] See, <http: //www.unepmap.org>.

[91] The MAP´s main objectives were to assist the Mediterranean Governments to assess and control marine pollution, to formulate their national environmental policies and to improve their capacities to identify better options for development and sound decision bases for the allocation of resources. The MAP also endorsed the preparation of a framework convention for the protection of the marine environment against pollution, as well as two related protocols that would provide a legal basis for cooperation in protecting the Mediterranean marine

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

mework for cooperation in addressing common challenges of environmental degradation. The main objective of the MAP was to assist the Mediterranean countries in assessing and controlling marine pollution and in formulating their national environment policies. In 1976, these Parties adopted the *Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution* (Barcelona Convention), which had been amended in 1995 and renamed as *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean*[92]. The 1995 Barcelona Convention provides a substantially extended field of application and defines the obligations of the Contracting Parties in protecting the environment and contributing to the sustainable development of the Mediterranean Region. Moreover, the Barcelona Convention has seven Protocols[93] addressing specific areas of Mediterranean environmental conser-

environment. Although the MAP´s initial focus was on marine pollution control, experience soon confirmed that socio-economic trends, combined with poor management and planning of development, are the root of most environmental problems, and that meaningful and lasting environmental protection is inseparably linked to social and economic development. The MAP´s focus gradually widenend form a sectoral approach to pollution control to integrated coastal zone planning and management as the key tool through which solutions are being sought. So, MAP´s Phase II was designed, taking into account the achievements and shortcomings of the MAP in the context of developments of environmental protection policies at the international level. See <http://www.unepmap.org>.

[92] The Convention entered into force in July 2004. The 22 contracting Parties to the Barcelona Convention are: Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Tunisia, Turkey, and the European Union. See, Raftopoulos, E: "The Mediterranean Response to Global Challenges: environmental governance and the Barcelona Convention System" in Vidas, D and Schei, P, J: *The World Ocean in Globalization. Climate Change, sustainable Fisheries, Biodiversity, shipping, regional issues,* Edit. Martinus Nijhoff, 2011, pp. 507-532.

[93] The Protocol for the Prevention of Pollution in the Mediterranean Sea by Dumping from ships and aircraft (adopted in 1976, amended in 1995); The Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution form land-based sources and activities (adopted in 1980, amended in 1996); The Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean (adopted in 1995, replacing the related Protocol of 1982) and Annexes (adopted in 1996, amended in 2009, 2012 and 2013), The Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its subsoil (adopted in 1994); The Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (adopted in 1996) and The Protocol on the Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean (adopted in 2008).

vation. Among these Protocols, we will highlight the *2002 Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea*[94] *(2002 Protocol)*.

In 1976 the "Regional Oil Combating Centre" (ROCC) was established by the decision of the Contracting Parties of the Barcelona Convention with the mandate to strengthen the capacities of coastal States in the Mediterranean Region and to facilitate co-operation among them in order to combat massive marine pollution by oil, particularly by developing national capacities to combat oil pollution and by establishing a regional information system with a view to dealing with marine pollution emergencies. In 1989, the name of the Centre was changed to the Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (REMPEC)[95]. REMPEC assists to the Contracting Parties in meeting their obligations under the Barcelona Convention and the Prevention and Emergency Protocol[96].

We will focus our attention on places of refuge. In this sense, the *2002 Protocol* contains the following provision –art. 16- "*the Parties shall define national, subregional or regional strategies concerning reception in places of refuge, including ports, of ships in distress presenting a threat to the marine environment. They shall cooperate to this end and inform the Regional Centre of the measures they have adopted"*. To that end, REMPEC has prepared the *Guidelines on the Decision-making process for granting access to a Place of Refuge for Ships in need of assistance* in the framework of the *Regional Strategy for Prevention of and Response to Marine Pollution from Ships (2005-2015)*[97]. The Guidelines were adopted in 2008 for the Contracting parties[98]

[94] The Prevention and Emergency Protocol was adopted by 25 January 2002, and entered into force 17 March 2004. The 15 contracting Parties are: Croatia, Cyprus, European Union, France, Greece, Israel, Italy, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, Syria, Turkey.

[95] REMPEC is administered by the International Maritime Organization in cooperation with the UNEP/MAP.

[96] For REMPEC´s main field of action for the Prevention of pollution for the Marine Environment from Ships and the development of Preparedness for and Response to Accidental marine pollution and cooperation in case of emergency see the Centre´s Mandate adopted by the 16th Ordinary Meeting of the Contracting Parties (Marrakesh, Morocco, 3-5 november 2009).

[97] The Regional Strategy was adopted by COP 14 (Slovenia, 2005)

[98] See Annex V of the Report of the 15th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

to the Barcelona Convention in order to assist the maritime administration in identifying places of refuge and in the appropriate decision making process to grant or refuse request for access to a place of refuge. At that time, the IMO adopted the Guidelines on Places of Refuge and the European Union the Directive 2002/59/EC as we saw below (the European Union and eight member States-Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Slovenia and Spain- are contracting parties of the *2002Protocol*).

As the IMO Guidelines, the *Guidelines on the Decision making process* propose a case-by-case approach to analysis and decision making and intended to: 1) apply to any maritime incident which might give rise to circumstances where the National Maritime Administration may need to consider a request for granting access to a place of refuge in waters within its jurisdiction; 2) ensure that decisions on granting access to places of refuge are made in a consistent manner, within the boundaries of international and national maritime law. The Guidelines emphasise that it may be necessary to balance the interest of a ship in need of assistance and the National interest. As the EU Directive, these Guidelines establishes that States should enact national legislation which clearly mandates an existing or newly created body or official to have powers to decide upon a request to access to a place of refuge.

These Guidelines include the following procedure to be employed when deciding on a request for access to Place of Refuge:

1. As a first step, national administrations should prepare a detailed inventory of their coastline, compiling information (about natural and physical conditions, ecology and socio-economic factor[99]) to be used on a case-by case basis to assess request for access to a place of refuge. In this sense, these Guidelines advocate the approach to decide on a suitable place of refuge on a case-by-case basis as opposed to pre-designated places of refuge. The presumption here is that a place

the Mediterranean and its Protocols, Almeria (Spain), 15-18 January 2008. Document UNEP(DEPI)/MED IG.17/10,

[99] Natural and physical conditions (such as weather and sea conditions precluding or favouring the use of the area, i.e. during which weather is the area sheltered from wind, waves or currents; sea surface conditions at different weahter conditions, seabed conditions…); Ecology (plankton, bentos, fish species, seabirds, waterfowl), Socio-economic factors (such as coastal conservation áreas, fishing grounds, aquaculture, seabed cables, coastal recreation and tourism…) See Apendix 1 of the Guidelines.

of refuge is not a strictly defined fixed location but always depends on the type and characteristics of the ship in need of assistance, the type of incident that led to the distress situation, the prevailing wind and weather conditions and finally the potential consequences of admitting a particular ship to a particular place of refuge. A place of refuge that may be totally unsuitable in one incident may be the ideal place or refuge in another incident.

2. Secondly, the competent authority should explore the feasibility of dealing with the maritime emergency situation while the ship is at sea and compile basic information on the ship in need of assistance (name and flag of the vessel, cause of damage and the nature and extent of damage, nature and quantity of hazardous or harmful substances carried, actual pollution or potential for pollution[100]…).
3. In third place, the competent authority should aim to compile, review and analyse all relevant available information and compare all options available and the hazards posed by the ship if it remains at sea or if it is admitted to a place of refuge on the coastline or in internal waters. In this way, the competent authority should consider additional information such as prevailing and forecast weather conditions for the time the vessel is expected to remain at sea, traffic density in the incident area[101]…
4. Finally, after requesting that qualified expert staff of the national administration carry-out on-scene inspection of the ship and an evaluation of the situation on board, the competent authority will take a decision on granting or denying refuge to a ship in distress. Moreover, the competent authority should also take into account the effect a denial of the request could have on the maritime coastal environment of other neighbouring coastal States[102]. So, these Guidelines, as IMO

[100] See Guidelines, Appendix 2: Initial Information to be supplied with a request for granting Access to a place of Refuge.

[101] See Guidelines, Appendix 3: Issues to be considered in continuing to respond to a maritime casualty at Sea.

[102] In the field of the sub-regional cooperation: The Agreement concerning the Sub-Regional Contingency Plan for Preparedness for and Response to accidental Marine Pollution in the South-Western Mediterranean signed in June 2005 by Algeria, Morocco and Tunisia entered into force on 19 May 2011, following its ratificacion by Morocco; the RAMOGE Agreement

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

Guidelines and the European Union Directive do not establish an obligation on the part of the Member States to provide refuge to a ship in need of assistance.

Some months ago, the Contracting Parties to the Barcelona Convention adopted a new *Regional Strategy for Prevention of and Response to marine Pollution from Ships*[103] (2016-2021) with the aim to respond to the challenges faced in the implementation of the Regional Strategy (2005-2015) and the possible areas of improvements. One of this areas is "to establish procedures for the designation of places of refuge in order to minimise the risks of widespread pollution" considering that "the designation of places of refuge associated with national plans to deal with ships in need of assistance are very valuable tools to protect the coastline against the devastating effects that a shipping accident occurring near the shore can have on the coastal environment of any State, it could be worthwhile for Mediterranean coastal States to consider in greater depth the modalities for establishing places of refuge within the Mediterranean region, including the preparation of, for example, guidelines on additional equipment, which would be required in places of refuge to facilitate cargo transfers in environmentally safe conditions"[104]. In this sense, several specific goals have been identified, concerning to the Contracting Parties and the Secretariat. On the former, the expected results relating to the Contracting Parties under this Specific objective are: 1) identification, with high priority –which implies that the taks in question should be completed by the end of 2018-, at the national level, of appropriate procedures as outlined in the relevant IMO Guidelines and relevant EU Guidelines supplemented by the associated Guidelines and Principles prepared by REMPEC, in order to

(Acord relatif à la Protection de l´environnement Marin et Côtier d´une zone la Mer Mediterranée) between Italy, Monaco and France, which was revised in 2012 and the LION Plan between France and Spain revised in 2016.

[103] The Regional Strategy has been adopted at the *19th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols* (Athens, Greece, 9-12 February 2016), UNEP (DEPI)/MED IG.22/28). See also Report on the meeting of National experts on the Revision of the Regional Strategy for Prevention of and Response to Marine Pollution from Ships (11th Meeting of the Focal Points of the Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (Document REMPEC/WG.37/11/2, 27 May 2015)

[104] See point 4.14.3 of the Regional Strategy.

facilitate the decision making when designating a place of refuge for ships in need of assistance; 2) with medium priority –that implies that the task should be concluded as soon as possible, but no later than end of 2020- all Mediterranean coastal States have drawn up plan to deal with ships in distress, including appropriate equipment and means, as required, and have defined the modalities of the response according to its nature and to the risk incurred[105]. On the second, relating to the REMPEC, continuous assistance provided to countries, which so request, to define procedures and draw plans as specified above.

So, once again, it should be noted that the issue of places of refuge is not a *"closed matter"* for the Mediterranean countries, as indicated by the adoption of the *Regional Strategy for Prevention of and Response to marine Pollution from Ships* (2016-2021) where places of Refuge have been identified as a specific objective.

VII. FINAL REMARKS

In order to prevent the environmental consequences of oil spills, the IMO Guidelines define access to places of refuge based on four pillars: 1) the existence of a ship in need of assistance; 2) no obligation on the part of the coastal states to offer refuge to ships in need of assistance; 3) granting access can only be taken on a case-by- case basis; 4) the Guidelines are only applicable to situations in which there is no risk to human life. At the European level, Directive 2009/17/EC amending Directive 2002/59/EC follows the IMO Guidelines and obliges EU member States to draw up plans to accommodate, if the situation so requires, ships in need of assistance in their ports or in any other protected place in the best possible conditions, in order to limit the consequences of accidents at sea in the waters under their jurisdiction. Although the Member States are obliged to draw up the plans for accommodation, we do not believe that they are obliged to provide refuge for ships in need of assistance. Finally, the Mediterranean countries adopted the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (Barcelona Convention), the 2002 Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea and

[105] See Appendix 1 (Implementation Goals)

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 117-145

the Guidelines on the Decision-making process for granting access to a Place of Refuge for Ships in need of assistance in the framework of the Regional Strategy for Prevention of and Response to Marine Pollution from Ships (2005-2015), that follows the IMO Guidelines. It should be noted that the issue of places of refuge is not a *"closed matter"* because the Cooperation Group on Places of Refuge of the European Union adopted on November 2015 the *EU Operational Guidelines on Places of Refuge,* and the Mediterranean countries adopted a new *Regional Strategy for Prevention of and Response to marine Pollution from Ships* (2016-2021), where places of Refuge have been identified as a specific objective.

The main goal of all these instruments is that coastal states can be in conditions to give the best response to a ship in need of assistance.

LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU AU MALI : LE REGARD DU DROIT INTERNATIONAL

Mamadou NIENTAO[1]

I. INTRODUCTION – II. LA PROBLEMATIQUE DE L'EFFECTIVITE DES TEXTES RELATIFS A LA GESTION DE L'EAU AU MALI – III. LE ROLE DES INSTITUTIONS DE BASSIN DANS LE PROCESSUS – IV. LES PRINCIPES GENERAUX DE BASE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU – V. LES SOLUTIONS JURIDIQUES EN VU D'AMELIORER LA GESTION DES CONFLITS LIES A L'EAU – VI. CONCLUSION

RÉSUMÉ : L'eau est une ressource nécessaire à la vie et aux activités humaines. Elle est à la fois une ressource naturelle limitée, fragile et irremplaçable. De tous les temps, sa gestion a été un facteur de plusieurs enjeux. La gestion de l'eau repose sur les règles et de nombreuses institutions interviennent à tous les niveaux.

Pendant longtemps, le Mali (l'un des pays les plus pauvres au monde), pays de l'Afrique de l'Ouest, applique des techniques sectorielles dans la gouvernance de l'eau. Au fuir et à mesure, cette façon de gérer l'eau et ses ressources connexes s'est avérée inefficace. Avec sa nouvelle politique de décentralisation, le Mali à l'instar des autres pays africains s'ouvre à une gestion intégrée des ressources en eau.

Cette dynamique repose sur des principes internationalement reconnus et des aspirations nationalement sollicitées. En cela, la GIRE propose des véritables mécanismes de gestion des conflits liés à l'eau d'une part, et de l'autre part elle pourrait être source d'un développement durable. Ce présent article détaille en fond, les défis et bien sûr les problèmes que rencontre la GIRE au Mali, et en fin propose des solutions admises en droit international des cours d'eau. Nous avons noté que le pays à lui seul regorge pratiquement trois cours d'eau internationaux.

MOTS CLÉS : Gestion integrée, Hydro politique, Institution de bassin, Cours d'eau international.

LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN MALI: LA VISIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

RESUMEN: El agua constituye un recurso indispensable en la vida y en las actividades humanas. Es a la vez un recurso natural limitado, frágil e irreemplazable. Desde hace mucho, su gestión ha originado varios desafíos. La gestión del agua está regulada y varias instituciones intervienen a todos los niveles.

Durante mucho tiempo, Mali (uno de los países los más pobres del mundo), país de África Occidental por el que transcurren tres cursos de agua internacionales, aplica técnicas sectoriales en la gestión del agua. Sin embargo, esta manera de gestionar el agua y sus recursos conexos ha sido ineficaz. Con su nueva política de descentralización, Mali –al igual que otros países africanos– se abre a una gestión integrada de los recursos hídricos.

Esa dinámica descansa en los principios internacionalmente reconocidos y las aspiraciones nacio-

[1] Enseignant-Vacataire à la faculté de droit public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako(Mali) <mamadounientao84@yahoo.fr>.

nalmente solicitadas. En ello, la GIRH propone unos verdaderos mecanismos de gestión de los conflictos vinculados al agua por un lado, y por otro lado podría ser una fuente de desarrollo duradero. Este presente artículo detalla los desafíos y, por supuesto, los problemas encontrados por la GIRH en Mali, y en fin propone soluciones admitidas en Derecho de los cursos de agua internacionales.

PALABRAS CLAVE: Gestión integrada, política del agua, cuenca hidrográfica, curso de agua internacional.

INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT IN MALI: THE VIEW OF INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT : Water is a ressource necessary to life and to human activitics. It's a natural ressource both limited, fragile and irreplaceable. At any time the management of water has been a factor of many stakes. Water management is based on rules and so many institutions intervene at all levels.

During a very long time, Mali (on of the world poorest countries), a West african country, enforces sectorial technics in water gouvernance. This way of managing water and its clasely related ressources revealed ineffective. With its new policy of decentralization, Mali like some other africain countries, gives way of to an integrated management of ressources of water.

This dynamic is based on internationally recognised principles and nationally requested ambitions. Thus, the IMRW proposes real mechanisms managing conflit related to water, in on hand in the other, it many be the source of an sustenable developement. This article gives details, about the challenges and of course the problems that IMRW is facing in Mali and, finally proposes solutions admitted in international law of rivers. We remarked that Mali has virtually three international rivers.

KEYWORDS: Integrated Management, Hydro policy, Bassin institution, International watercourse.

I. INTRODUCTION

L'eau est une ressource naturelle partagée et une denrée négociable qui a un effet important sur l'économie et le développement durable. Elle est inhérente à toute vie sur terre quelle soit végétale ou animale. Ce caractère naturel fait que l'eau ne connait pas de frontière, elle s'intensifie à travers les frontières des Etats faisant ainsi que plusieurs Etats sont obligés de partager un même bassin.

Dès cet instant, une problématique majeure est posée, c'est le droit d'utilisation. Car lorsqu'un fleuve est partagé par plusieurs Etats, chacun de ces Etats (en aval ou en amont) va prétendre forcement à un accès égal en vertu du droit international à l'utilisation économique, commerciale, ou même stratégique de la ressource[2].

[2] Cheick Cisse, P.M., *Avenir du fleuve Niger, cadre juridique et institutionnel de gestion du fleuve Niger*, IRD, édition 2007, p.364.

Ce fait produit un contexte délicat susceptible d'engendrer les conflits (internes et externes) civils et parfois armés alors nécessairement le droit des Etats mérite d'être défini au regard du droit international des cours d'eau[3].

En tout cette gestion ne serait efficace que lorsque toutes les parties prenantes sont associées, et que tous les aspects sont pris en compte. C'est l'idée de la gestion intégrée qui s'oppose à la gestion sectorielle qui a visiblement montré ses limites.

La gestion intégrée des ressources en eau est un processus, un mécanisme ou une technique qui favorise le développement et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux. Il s'agit d'une phase du développement durable. Nous attendons par ressources en eau ici, des eaux de surface et également des eaux souterraines qui sont à la base de toute vie sur terre comme annoncé.

On rappelle qu'en Afrique subsaharienne de façon générale, l'eau est au centre de toutes les activités socio- économiques : approvisionnement en eau potable, assainissement des eaux usées, agriculture (irrigation de terres agricoles, agriculture pluviale, maraîchage), élevage, pêche, production d'hydroélectricité, production industrielle, production artisanale, transport, aménagement du territoire, tourisme, etc.

Á elle seule, l'Afrique de l'Ouest compte 25 bassins versants transfrontaliers, sur les 60 que regroupe l'Afrique[4]. On a pu démonter que l'Afrique de l'Ouest ne manque pas d'eau, la région « reçoit » plus de mille milliards de

[3] Nous attendons par droit international des cours d'eau, la science juridique qui s'occupe des ressources en eau douce, ce droit des fleuves et lacs transfrontières étudie les règles juridiques et institutionnelles destinées à la gestion, à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international, les règles reposent sur une gestion intégrée des ressources en eau, cette gestion est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation.

[4] Hellendorf, B., « L'eau, les conflits et la coopération (gestion de l'eau en Afrique de l'ouest risques et opportunité », *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*, p.03 <http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2013/NA_2013-02-08_fr_B-HELLENDORFF.pdf>.

mètres cubes d'eau douce renouvelés chaque année (1 300 milliards d'après le *Global Water Partnership*[5]).

Il manque à l'Afrique de l'Ouest les infrastructures, technologies, institutions et investissements nécessaires pour mettre en valeur le maximum de son potentiel hydrique[6] que nous avons jugé abondant. Car les importantes ressources financières, techniques et institutionnelles nécessaires à la maîtrise de l'eau dans un contexte de division de la ressource et de variabilité climatique lui font défaut.

Les conditions de vie de la majorité des africains étant directement imputables aux ressources en eau. Toutefois, encore aujourd'hui, plus de 300 millions d'africains n'ont toujours pas accès à des services aussi fondamentaux que l'eau potable, l'assainissement, les services de santé primaire, l'habitation.

Il est bien connu que cette situation compromet le développement socio-économique de l'ensemble du continent africain[7].

Le Mali, pour sa part recèle d'importantes ressources en eau tant souterraines que de surfaces, leurs gestions constituent un problème de premier plan. Les eaux de surface du pays proviennent essentiellement des pluies, les pluies engendrent le ruissellement et la recharge des nappes souterraines.

Entre la période de 1965-2001 pour l'ensemble du pays, les pluies ont apporté chaque année environ 415 Milliards de m^3 d'eau. Le réseau hydrographique comporte les bassins fluviaux du Niger situés du sud-ouest au nord-est sur 300 000 km^2, du Sénégal, à l'ouest sur 155 000 km^2, et la Volta au sud-est sur 15 392 km^2.[8]

---

[5] Ce qui représentait en 2005 une disponibilité moyenne d'environ 4 059 m3 d'eau douce par personne par année, voir à ce sujet : Tabarly, S., « Bassins versants transfrontaliers en Afrique occidentale », *Géoconfluences*, 11 mars 2008 : <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/typespace/frontier/FrontDoc.htm>.

[6] Julien, F., « Maîtrise de l'eau et développement durable en Afrique de l'Ouest : de la nécessité d'une coopération régionale autour des systèmes hydrologiques transfrontaliers », *Vertigo*, 7 (2), 2006, p. 4.

[7] Rapport final de la conférence internationale collaborer en Afrique : les nouvelles approches dans le secteurs de l'eau, jeudi 24 et vendredi 25 mai 2007, p.15, voir : <http ://www2.uquebec.ca/TS/EA>.

[8] Politique nationale de l'eau : adoptée en conseil de ministre en séance du 22 février 2006 p : 13, le document est accessible sur le site : <http//www.aopp.mali.org/IMG/pdf/POLITIQUE NATIONALE EAU.pdf>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Il faut rappeler ici que les deux principaux cours d'eau (le fleuve Niger et le fleuve Sénégal) constituent l'essentiel des ressources en eau du pays.

D'une manière générale, ces cours d'eaux internationaux[9] sont concentrés au sud et au centre du pays alors que le Nord se caractérise par la présence de nombreuses vallées fossiles.

En ce qui concerne les eaux souterraines, le Mali compte 9 systèmes aquifères, elles sont estimées à 2 700 Milliard de m^3, de réserve statique[10].

Cette abondance de l'or bleu laisse à croire que dans le pays, le secteur de l'eau se porte bien, et peut permettre de satisfaire durablement tous les secteurs de l'économie nationale. Loin s'en faut, nous ne devons pas perdre de vue, malgré ce potentiel hydrique, le pays souffre encore d'un manque de véritable mécanisme performant propre à la gestion de l'eau.

En ce qui concerne les deux principaux cours d'eaux du pays, leurs gestions rationnelles, raisonnables, équitables en conformité avec les normes internationales constituent un problème majeur.

En écho, les enjeux de la gestion de l'eau sont importants, pour la simple raison qu'ils se posent en terme sanitaire, alimentaire, socio-économique, financier, environnemental, politique et même géopolitique.

Pour ce faire, il faudra écarter l'optique d'une gestion sectorielle et fragmentée qui se révèle incapable. Partant, s'ouvrir dans la sphère d'une gestion intégrée compte tenu des ambitions futures de développement qui impliquent une disponibilité accrue, en quantité et en qualité des ressources en eau. Tout en préservant les écosystèmes et les besoins des générations futures.

La gestion de l'eau est un acte intrinsèquement politique, elle conditionne et donne forme à la propriété et l'usage d'une société autant dans ses dynamiques économiques que sociales ainsi que religieuses, identitaires et symboliques, à cela il est inévitable qu'elle soit source de conflit[11].

---

[9] Selon l'article 2 de la convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation du 21 Mai 1997, l'expression " cours d'eau " s'entend d'un système d'eaux de surface et de souterraines constituant du fait de leurs relations physique, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun. Et l'expression "cours d'eau international" s'entend d'un cours d'eau dont les parties se trouvent dans des Etats differents.

[10] Politique nationale de l'eau du Mali... *cit,* p. 13

[11] Hellendorf, B., *loc. cit,* p. 2

Le conflit qui peut subvenir de la gestion de l'eau s'appelle l' « *HYDRO POLITIQUE* » ou la « *GUERRE DE L'EAU* ».

En espèce, nous attendons à la définition de conflit, un mot plus largement utilisé (en anglais surtout) pour dire différend ou question ou problème. Enfin, parfois le mot « conflit » apparaît. Donc quand on parle de conflit, on parle de tout cela à la fois. Cependant si l'on s'en tient aux racines latines du mot conflit, «confligere », et « conflictus » c'est-à-dire le désaccord et l'affrontement autrement, si nous admettons qu'un conflit peut être défini comme une situation où plusieurs des parties présentes sont en désaccord. En ce qui concerne la distribution de ressources matérielles (comme l'eau) ou symboliques (comme les sens culturel et territorial de possession donnés à une source, ou à un flux d'eau déterminé) et agissent selon la perception que les intérêts de chacune d'elles sont opposés. Nous pouvons déduire, en effet, que la combinaison des quatre éléments qui nourrissent un conflit [positions en désaccord; distribution de ressources; perception qu'on a de la situation et intérêts en jeu] produit toutes sortes d'effets conflictuels sur la planète[12].

Il faudra rappeler que compte tenu du caractère inégalement reparti de l'eau, les conflits liés à sa gestion sont presque inévitables, pourtant, il est bon de soumettre cette gestion, aux règles ou principes adéquats pour minimiser les différends liés à l'eau ou régler les éventuels conflits qui peuvent en découler.

Pour Laurence Boisson de Chazournes[13], la gestion de l'eau a véritablement un processus de "juridicisation" particulière, ce, par leurs fonctions de stabilité et prévisibilité, les principes et règles du droit international jouent un rôle important dans le domaine de l'eau. Ce qui implique que le droit international peut avoir des solutions idoines aux problèmes de gestion des cours d'eau internationaux et le mécanisme de gestion des conflits.

Si les conflits transfrontières autours du bassin du Niger se sont fait sentir (Aff. du différend frontalier entre le Benin et le Niger[14]), il faut admettre tout

[12] Société civile et résolution des conflits hydrique : programme PCCP de l'UNESCO (eau pour la paix) p. 2.

[13] Spécialiste du droit international des cours d'eau, professeur et directrice du département droit international public et organisations internationales, faculté de droit, Université de Genève. Cf. <hppt:// archive-ouverte-unige.ch>.

[14] CIJ : *Aff. Benin/ Niger* arrêt du 12 juillet 2005.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

de même que sur le plan interne également la gestion de l'eau cause également un problème majeur.

Sur le fleuve Sénégal, les conflits entre Maliens et Mauritaniens sont fréquents, dans la plupart des cas les agriculteurs maliens se sont opposés aux éleveurs Mauritaniens.

A rappeler que l'approche politique, quant à elle se montre plutôt pessimiste par rapport à l'efficacité des solutions techniques. Elle souligne les problèmes de gestion des cours d'eaux internationaux. D'après elle, les cours d'eau transfrontières engendrent des conflits amont-aval que les institutions politiques établies, des pays riverains ne sont guère à même de résoudre. Pire, la possibilité qu'ont les pays en amont d'externaliser les conséquences négatives liées à leurs utilisations de l'eau (comme la pollution ou l'assèchement) incite ces pays à une politique unilatérale[15].

Dans le cadre de la gestion de ces deux importantes ressources, la jurisprudence interne malienne a rendu plusieurs décisions qui ont opposées les utilisateurs. Mais il est regrettable de signaler que le plus souvent les différends sont restés sans issue, du faite que la voie juridictionnelle pour beaucoup de citoyen maliens est peu porteuse pour raison de corruption ou de favoritisme selon les cas.

L'enjeu est de taille pour qui connait l'importance du fleuve Niger et du fleuve Sénégal, pour le développement du pays, alors il est important de proposer une gestion qui soit axée sur les principes universellement reconnus et collectivement acceptés.

Car les exigences du développement font place à l'émergence de notion d'approche intégrée. C'est d'ailleurs ce qui ressort du chapitre 18 du document modèle du XXIème siècle (Agenda 21) en ceci : « pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau, il convient d'adopter une approche intégrée qui tient compte des biens à long terme comme des besoins immédiats ; tous les facteurs, qu'ils soient écologiques, économiques ou sociaux devront donc être pris en considération dans l'optique d'un développement durable. Il faudra pour cela considérer les besoins de tous les usages et la nécessité de prévenir

[15] Kipping, M., « Conflits et coopération liés à l'eau du fleuve Sénégal », vol 80/4, 2005 p. 337, voir : <https://geocarrefour.revues.org>.

et d'atténuer les risques liés à l'eau, approche qui doit faire partie intégrante du processus de planification du développement économique[16] ».

Pour les diverses menaces qui pèsent sur les ressources en eau au Mali, cette approche peut être une ultime solution, qui pourra répondre d'abord aux aspirations du gouvernant mais aussi et surtout aux usagers qui se soucient de l'avenir des points d'eau. Surtout si nous savons que ces ressources sont épuisables, limitée et vulnérable.

La fragmentation des responsabilités entre les diverses institutions sectorielles en matière de mise en valeur des ressources en eau s'avère toutefois un obstacle encore plus grand que prévu à la promotion d'une gestion intégrée des ressources en eau[17].

Des mécanismes de coordination et d'application efficaces sont nécessaires.

Il s'agit d'une nouvelle approche qui consiste en un ensemble coordonné de décision et d'action collectives et privées qui, dans le choix des projets de mise en valeur, de restauration, et de protection de l'eau de surface et souterraine et des écosystèmes aquatiques, prend en compte les différents usages et facteurs (environnementaux, sociaux, économiques, politiques, et culturels[18]) impliquée sur la base du bassin[19].

A rappeler que la communauté scientifique du Mali surtout les juristes se préoccupent peu/ou pas de la question de l'eau et de sa gestion. Compte tenu de cet état de fait, il nous parait pertinent de mener des réflexions dans ce domaine afin de pallier le vide existant.

Il s'agira pour nous de démontrer la provision des textes face à une faible application et de proposer des perspectives en vue de prévenir des conflits qui peuvent en résulter.

Pour une mise en œuvre performante de la GIRE au Mali, il convient de se poser ces questions suivantes :

---

[16] Chapitre 18.16 Agenda 21 issue de la conférence de Rio de Janeiro 1992 sur l'environnement et le développement

[17] Idem,

[18] Dans le cas Malien nous pouvons ajouter l'aspect religieux car les deux principaux fleuves sont également utilisés à des fins religieuses.

[19] Ministère de l'environnement du Québec : suivi de la politique de l'eau et bassin versant 2004, gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Tiré du *Guide citoyen pour la gestion de l'eau par bassin versant au Québec* p.4

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

L'arsenal juridique et institutionnel actuel est-il efficace pour faire face aux différentes menaces qui pèsent sur les ressources en eau en particulier les cours d'eau ?

Que peut être l'impact de la gestion intégrée des ressources en eau dans la prévention de la paix, la sécurité et sur le développement ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'apporter quelques éclaircissements sur les fondements juridiques de la gestion des ressources en eau au Mali, avant de démontrer toute l'importance des institutions de bassin dans cette approche. Nous analyserons également les principes de base de la gestion des ressources en eau, en plus nous allons suggérer des perspectives plus adéquates pour une meilleure gestion et des méthodes de gestion des conflits liés à la gestion de l'eau. Et pour finir tirer une conclusion finale sur l'avenir du droit des cours d'eau internationaux au tournant du XXIème siècle pour un pays comme le Mali.

Cette approche passe nécessairement par un fondement juridique plus adéquat.

II. LA PROBLEMATIQUE DE L'EFFECTIVITE DES TEXTES RELATIFS A LA GIRE AU MALI

Comme annoncé, la gestion efficace des ressources quel qu'en soit la nature à été un souci majeur de l'Etat Malien, il se manifeste à travers l'adoption de règles sur le plan interne aussi bien qu'international, il faut noter que dans la plupart des cas, ces textes sont sans et ou peu d'effet dans la pratique.

Les règles nationales relatives à la GIRE. Comme nous signale le Doyen Kiss[20], le Droit doit suivre de très près l'évolution, autrement dit, il doit s'adapter en permanence, comme, par ailleurs on attend par Droit, une certaine sécurité donc d'assurance, de la stabilité des relations, il était nécessaire de trouver et de mettre en place des mécanismes permettant l'adoption périodique des règles.

C'est ça qui ressort d'une étude menée par l'institut du développement durable et des relations internationales en ceci, depuis plus d'une trentaine d'année, l'outil juridique est sollicité pour protéger l'environnement et tout

[20] Alexandre C. Kiss Ancien Directeur de recherche au CNRS, l'un des pères fondateurs du Droit international de l'environnement.

particulièrement le Droit international dès lors que les enjeux revêtent une forte dimension transnationale.

D'ors et déjà il est important de signaler que la question de la qualité de la vie est prévue par le préambule[21] de la loi fondamentale et également l'article 15 : « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat ».

En écho, ce droit ne peut être effectif sans la consommation d'une eau saine et salubre, il passe évidemment par la protection des écosystèmes aquatiques que nous avons qualifiés comme faisant partie de la diversité biologique, ce qui nous conduit à parler de protection de l'eau, des espèces qui y vivent et de l'espace qui l'entoure. En dehors de la constitution, le Mali a adopté plusieurs textes législatifs et réglementaires visant à améliorer la gestion des ressources en eau.

Le régime juridique de la gestion des ressources fut institué par la loi N° 90-17 AN-RM du 27 février 1990 dont l'objet est d'assurer la protection, l'utilisation, le développement et la conservation des ressources en eau. Cette loi consacre l'eau comme propriété de l'Etat et précise que les individus, les collectivités, les entreprises publiques et privées ne peuvent acquérir que des droits d'usage sur le domaine hydrique.

La loi reconnaît et garantit les droits d'usage coutumiers des eaux du domaine public[22].

Cette loi établit des prescriptions visant à préserver le milieu naturel et la qualité de l'eau.

Elle définit également : le domaine public artificiel de l'Etat comme étant inaliénable et inappropriable à titre privé, les normes de prélèvements des eaux superficielles et souterraines, les mesures à prendre afin d'assurer la qualité des eaux, et les normes d'exécution des travaux hydrauliques.

---

[21] Constitution du Mali du 25 février 1992 Point 5 du Préambule : le peuple souverain du Mali, fort de ses traditions de luttes héroïques, engagé à rester fidèle aux idéaux des victimes de la répression et des martyrs tombés sur le champ d'honneur pour l'avènement d'un Etat de droit et de démocratie pluraliste « -s'engage à assurer l'amélioration de la qualité de la vie, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel ».

[22] Rapport national sur la mise en valeur des ressources en eau : Mali, une étude de cas du WWAP (2ème rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau : l'eau, une responsabilité partagée (2006) p.6 ss.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Elle n'a pas été appliquée à cause de son inadaptation au contexte actuel de la décentralisation[23]. Puisque la loi indiquée était appropriée à l'ancienne politique de centralisation que le peuple malien a refusée en 1991 et qui a fait place à la gestion participative des citoyens, et la territorialisation.

En effet, la loi n°95-034 du 27 janvier 1995 portant code des Collectivités Territoriales Décentralisées : confère au Conseil Communal entre autres la responsabilité de la politique de création et de gestion des équipements collectifs dans les domaines de l'assainissement et de l'hydraulique rurale ou urbaine.

Les structures d'exécution des travaux sont : le secteur privé, les bureaux d'étude, Groupements d'Intérêt Economique (GIE), les ONG et les entreprises chargées des travaux publics.

La Stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain a été adoptée par le Gouvernement en mars 2000 et s'est traduite par l'arrêté interministériel N° 00 3267 / MMEE-MEATEU-MATCL-MEF-SG du 22 Novembre 2000.

L'Ordonnance n° 0020 / P-RM du 15 Mars 2000 porte sur organisation du service public de l'eau potable ;

L'Ordonnance n°00 21/ P-RM du 15 Mars 2000 porte sur la création de la Commission de Régulation de l'électricité et de l'eau.

Compte tenu de l'inadaptation de la loi N° 90-17/AN-RM du 27 Février 1990 fixant le régime des eaux au Mali précitée, il a été jugé nécessaire de la revoir afin qu'elle tienne entre autres compte des aspects suivants de la politique de l'eau : la décentralisation, la satisfaction des besoins fondamentaux, et la gestion intégrée des ressources en eau, qui attire le plus notre attention.

A cet effet, une loi portant Code de l'eau (Loi N°02- 006 / du 31 janvier 2002) a été promulguée. Ce code jette les bases d'une nouvelle réglementation du secteur de l'eau et légitime les structures en charge de la gestion des ressources en eau. Il consacre le principe de la domanialité publique de l'eau, précise les modalités de gestion et de protection des ressources en eau en déterminant les droits et obligations de l'Etat, des collectivités territoriales et

[23] C'est l'un des idéaux phares des tenants de la conférence nationale tenue en 1991 après les événements, celui de faire participer l'exercice du pouvoir par le citoyen, et cette conférence est historique en république du Mali, car elle permettra d'organiser dans le pays les toutes premières élections démocratiques en 1992 et d'autoriser le multipartisme. Le pays est ainsi rentré dans la dense démocratique

des usagers cette disposition est prévue par l'article 2 alinéa 2 en ceci : « L'eau est un bien relevant du domaine public. Son usage appartient à tous pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'intérêt public. Il s'exerce dans le cadre de la solidarité entre usagers ».

Le texte fait ainsi la protection de l'eau, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels constituent un devoir pour tous : l'État, les collectivités territoriales, les citoyens[24]. Il s'agit d'une véritable volonté du politique à faire la gestion de l'eau une affaire du citoyen en d'autre terme promouvoir la gestion intégrée ou participative de la ressource en eau.

En outre, il préconise la mise en place d'un fonds de développement du service public de l'eau et crée un Conseil national, des Conseils régionaux et locaux, des Comités de bassins chargés d'émettre des avis et faire des propositions sur la gestion des ressources en eau et sur les projets d'aménagement pour la mise en œuvre du texte et la responsabilisation des acteurs, en ces termes : « II est créé un compte d'affectation spécial du trésor dénommé Fonds de Développement de l'Eau ».

Le Fonds est essentiellement constitué de dotations de l'État, de subventions des bailleurs de fonds, des dons, legs et emprunts, subsidiairement du produit des amendes perçues sur les pollueurs et les préleveurs ainsi que de tout ou partie du produit des redevances sur les ressources en eau et des gestionnaires délégués ».

Le Fonds est géré par un Comité de gestion regroupant les représentants des Ministères chargés de l'eau, des finances et de la tutelle des collectivités locales[25].

Les modalités de gestion du fonds sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres[26] ».

Il est important de rappeler le rôle confié au conseil national qui pilote à son tour les conseils régionaux et locaux, il s'agit de faire des propositions sur les projets de plan directeur de l'eau et les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ainsi que sur les modifications y afférentes ; les

[24] Article 4 Code de l'eau du Mali

[25] Les reformes de la décentralisation ont conduit le pays à créer un département spécial pour l'administration des collectivités décentralisées, ajouté à l'administration territoriale.

[26] Article 55 texte précité

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ; toutes questions relatives à l'eau[27].

L'application correcte des dispositions de ce code permettra sûrement une rationalisation de la gestion des ressources en eau. Mais il est regrettable de signaler que le code ne dit rien concernant la gestion des conflits, une question très sensible.

Malgré la présence de ce code que certains jugent fédérateur et innovant, le Mali en application des recommandations issues de la conférence de Rio, a adopté une politique nationale de l'eau[28], cette politique traduit aussi la volonté de l'Etat Malien à s'ouvrir à une gestion plus efficace et efficiente des ressources en eau du pays comme nous indiquent les propres termes de cette politique : « Dans cette perspective, il est apparu nécessaire au Gouvernement du Mali de se joindre à toute la communauté internationale à travers un consensus pour mettre en œuvre une approche fondamentalement innovatrice de gestion de l'eau, dénommée « *Gestion Intégrée des Ressources en Eau* » (GIRE) ».

Un point important de cette politique est la précision des concepts, que souvent le code de l'eau ne donne pas, et laissant ainsi le juriste dans l'imprécision et la confusion. C'est ainsi que la « GIRE » est perçue ainsi : «La GIRE est fondée sur une vision globale qui tient compte de la dynamique des ressources en eau au sein des espaces naturels que sont les bassins hydrographiques ou les aquifères, avec une implication de l'ensemble des acteurs du domaine de l'eau dans un nouveau cadre de gestion, permettant de concilier au mieux l'ensemble des usages pour le développement continu du pays, tout en préservant les besoins des générations futures[29] ».

[27] Article 68 texte précité

[28] Cette politique fut adoptée en conseil de ministre en sa séance du 22 Mars 2006

[29] Cette définition est donnée par la partie introductive de la politique nationale de l'eau et il s'ensuit que le département de tutelle de la mise en œuvre de cette politique est le Ministère des mines, l'énergie et de l'eau, il faudra noter que le document comprend deux parties :
La première partie est un bilan qui, à la suite d'un bref rappel du contexte général du pays, fait le diagnostic de l'état des ressources en eau, de l'état des ouvrages de mobilisation mais aussi de la protection des ressources, de la situation du système d'information sur l'eau en place, décrit les ressources en eau, leur disponibilité suivant les régions et les bassins versants, l'estimation des différents usages de l'eau.
La deuxième partie énonce, à partir de cette analyse, les principes de la Politique Nationale de l'Eau, les orientations stratégiques sur lesquelles porteront particulièrement les efforts.

En dehors de l'objectif visé par le document, qui est de favoriser plus de synergie et de cohérence dans les investissements publics et privés ainsi que dans les interventions des différents acteurs y compris les partenaires du développement. Suivant ces considérations, l'espoir est que cette *politique Nationale de l'Eau* donne au pays les moyens de faire face de manière durable aux ambitions futures de développement du pays en matière d'eau.

Dix ans après son adoption le constat reste très amer compte tenu de la situation de l'ensemble des ressources en eau et des bassins versants en particulier, qui subissent plus de menaces liées à : l'ensablement[30], l'invasion des plantes aquatiques[31], du déplacement des lits et de la deteriorisation des nappes phréatiques et surtout de la pollution de diverses natures[32], sans compter les multiples conflits.

A côté de ces textes, il faut rappeler également d'autres réglementations comme la loi du 27 février 2001[33] portant charte pastorale qui traite les conditions d'accès des pasteurs aux espaces agricoles et de l'accès aux points d'eau naturelle ou aménagés. L'article 50 de cette loi dispose : « la constatation de la mise en valeur pastorale permet aux pasteurs concernés de bénéficier de la reconnaissance, de la protection et de la garantie des droits d'usage pastoraux sur l'espace concerné. La reconnaissance de ces droits n'implique aucunement un transfert de la propriété du sol et des ressources concernées… ».

Elle présente les éléments de la politique de gestion des eaux que le gouvernement souhaite mettre en place avec la contribution des différents acteurs.

[30] Au Mali, le fleuve Niger en particulière est confronté à ce problème d'où l'intervention de l'ABN à travers son programme : programme de lutte contre l'ensablement dans le bassin du Niger durant la période 2005-2010.

[31] Ce problème est aussi présent dans le bassin du Niger, la plante fréquente se dénomme la "jacinthe d'eau", dans le dernier rapport de l'Agence du Bassin du Fleuve Niger (ABFN) (2015), la structure nationale martèle quelle à réaliser 415 tonnes arrachées et compostées dans les régions de Bamako, Koulikoro et Ségou ; et 23,29 ha de superficie infestée de plante aquatiques nuisibles et proliférantes ont été nettoyés dans le canal de la rive du Niger et 900M/2 à Baguineda. ABFN, Direction générale Bamako / Baco djicoroni ACI, Rue : 627, Porte : 3120, BP : E1329, Email : <abfnmali2011@gmail.com>.

[32] Les deux problèmes ci-dessus cité sont commun aux deux fleuves et du Niger et aussi du Sénégal, concernant le fleuve Sénégal, l'OMVS à travers sa représentation au Mali intervient même si nous nous mettons en cause cette intervention compte tenu de l'urgence.

[33] Loi n° 01-004/AN-RM du 27 Février 2001 portant charte pastorale.

Les mots ont un sens, car les textes n'ont de valeurs que lorsque l'usage qui en est fait est à bon escient, malgré ce texte fédérateur et romantique, la situation des ressources en eau est interpellant et inquiétant puisque la qualité n'est pas bonne et la quantité se raréfie.

Nous venons d'analyser les textes nationaux[34], à présent un accent particulier sera mis sur les textes régionaux et internationaux qui gouvernent les ressources en eau au Mali.

Sur le plan régional, le pays a souscrit à tous les textes régissant les deux importants cours d'eau, le Niger et le Sénégal, parmi ces instruments, on peut citer l'acte de Niamey relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du Bassin du Niger, signé le 26 octobre 1963 ; l'Accord relatif à la commission du Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger signé à Niamey le 25 novembre 1964, révisé à Niamey le 2 février 1968 et le 15 juin 1973 et à Logos le 26 janvier 1979 ; la convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger signé le 21 novembre 1980 à Faranah (Guinée), révisé le 29 octobre 1987 à N'Djamena, il faudra ajouter la charte de l'eau du Bassin du Niger signée le 30 Avril 2008.

Au sujet de la gestion du fleuve Sénégal, nous avons la convention relative au statut du fleuve Sénégal adoptée le 11 mars 1972 à Nouakchott, au cours du même sommet la convention portant création de l'OMVS est signée, la convention relative au statut des ouvrages communs signée le 21 décembre 1978 à Bamako, les conventions relatives aux barrages signées à Dakar le 07 janvier 1997 et enfin la charte des eaux du Bassin du Sénégal en Mai 2002[35]. Nous rappelons ici que le Mali est partie à tous ces textes précités, à côté, il faut ajouter la charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée lors de la 18ème conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine à Nairobi[36],- cette charte préconise la gestion concertée des ressources et incite les Etats à la coopération pour promouvoir cette approche globale.

Sur le plan international le Mali a ratifié la convention de Ramsar en juillet 1985 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement

[34] Il faut noter qu'il existe une panoplie de texte régissant la matière de l'eau, mais ici nous avons tenu à étudier les plus essentiels et touchant directement notre sujet de réflexion.

[35] Dembele, B., « Le fleuve Sénégal : les réponses du droit international de l'environnement, Mémoire de Master 2 Droit international et comparé de l'environnement », Université de Limoges/ Aout 2014

[36] Pour plus d'informations voir :<https://au.int>.

comme habitats des oiseaux d'eaux du 02-02-1971, selon cette convention l'utilisation rationnelle des zones humides est définie comme « le maintien de leurs caractéristiques écologiques obtenu par la mise en œuvre d'approche par écosystème dans le contexte du développement durable[37] ».

Le Mali a également ratifié la convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique, il s'agit d'une convention cadre qui réglemente toutes espèces quel qu'en soit sa nature, c'est ainsi que le concept biodiversité est défini comme : « variabilité des organismes vivants de toutes origines y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ;cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes[38] ».

Cette convention propage la gestion équitable et le transfert des ressources générées de la diversité biologique.

Sur la liste il est intéressant d'ajouter la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968 d'Alger et révisée à Maputo le 11 juillet 2003, cette convention a pour but principal sa dénomination, au delà des difficultés qu'elle devait ensuite connaitre, en particulier quant à son impact réel sur les systèmes nationaux africains de protection de l'environnement et son adoption aux mutations conceptuelles qui ont marqué ces dernières décennies, dont la philosophie du développement durable constitue le point d'aboutissement . La convention d'Alger constitue un ancêtre éponyme de la protection moderne de l'environnement, qui a longtemps occupé comme place centrale dans le paysage environnemental international. A ce titre, le texte révisé de Maputo représente un nouveau défi : celui d'une Afrique qui ne peut rester tournée vers un passé dont l'environnement doit être préservé pour continuer à nourrir l'idée d'un « monde innocent » aux sources duquel le droit international ferait une sorte «d'éternel retour », comme pour attiser par un jeu de miroir notre mauvaise conscience pour la non préservation d'un continent ou les risques, tant naturels que technologiques sont tels que s'impose la recherche permanente d'un « paradis perdu[39] ».

[37] Article 2.6 de la convention de Ramsar du 02-02-1971, accessible sur : <www.ramsar.org>.

[38] Article 2 paragraphe 5 de la convention sur la diversité biologique accessible sur : <http://www.cbd.int>.

[39] Meckrour, M.A., Bille, S.D., *La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*: « *un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique »,* chapitre III : intégration régionale et mise en œuvre du droit international : quelles avancées,

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Tous ces textes nationaux, régionaux et internationaux ont le mérite d'être cités car ils forment le cadre juridique de la gestion intégrée des ressources en eau.

En effet, la diversité des utilisations de l'eau, dont résulte la diversité des intérêts protégés[40], et le caractère très empirique de la politique Malienne de l'eau rend très difficile l'étude de la législation préventive, en sommes on peut remarquer, qu'on se trouve en présence d'un véritable « maquis de textes qu'il est difficile de dépouiller ».

Cette diversité de texte se mêle à une multiplication de structures qui concourent à la gestion de l'eau au Mali de telle sorte qu'il est souvent difficile de déterminer le rôle de certains de ces instances, ce qui donne souvent à des conflits de compétence.

A tous les niveaux le constat reste le même, puisque l'effectivité de ces textes reste à désirer. Et pourtant force est de reconnaitre et de constater avec rigueur que la bonne application de ces textes peut procurer un développement meilleur au pays car ces ressources dont dépendent la majorité de la population sont épuisables. A présent nous allons nous intéresser aux institutions de bassins[41], des structures spécialement instituées pour la gestion des ressources en eau du pays.

III. L'IMPORTANCE DES INSTITUTIONS DE BASSIN DANS LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU AU MALI

Avant l'indépendance des Etats africains, les cours d'eau internationaux étaient réglementés par l'ancien régime[42], il s'agit de l'acte de la conférence de Berlin conclu le 26 Février 1885[43] de la convention de Saint Germain-en-laye

Aspect contemporain du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale. UICN droit et politique de l'environnement n° 69 p : 198, l'intégralité du document est accessible sur le site : <http://www.iucn.org>.

[40] Lamarque, J., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, L.G.D.J, 1973, p.707

[41] Il s'agit des organes de gestion du fleuve Niger et du fleuve Sénégal qui présentent les principales voies d'eaux du pays

[42] Mibiola, M., *L´évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine notamment dans le bassin du Congo/Zaïre*, p.45

[43] Cet acte était conclu entre plusieurs Etats Européens mais pas les Etats africain même si l'acte les concernaient directement, il s'agit d'une conférence sur l'Afrique sans l'africain. Le chapitre 5 de cet acte était basé sur : « la navigation sur le fleuve Niger »

du 10 septembre 1919[44]. Avec l'accession progressive à l'indépendance des Etats africains, l'initiative de codification prend son ampleur ; et les Etats verront la nécessité d'instituer des organes pour une gestion plus coordonnée et concertée des ressources en eau.

Au Mali les structures de gestion des fleuves sont l'ABN pour le fleuve Niger et l'OMVS pour le fleuve Sénégal, ses structures internationales interviennent à travers des instances nationales qui sont placées sous la tutelle de celles-ci.

Pour ce qui concerne l'ABN, son institution remonte en 1964, elle est le fruit de la conférence des Etats membres[45] du bassin du Niger qui s'est tenue à Niamey du 23 au 25 février 1964 le document adopté était intitulé : « accord relatif à la commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le Niger ».

Quant aux missions confiées à la commission, nous constatons que l'Accord fait la protection du fleuve un devoir car il oblige les Etats riverains à informer la commission de la phase initiale de tout projet de travaux qu'ils se proposeraient d'entreprendre et qui seraient susceptibles d'exercer une influence sensible sur les caractéristiques du régime du fleuve de ses affluents et sous affluents sur leurs conditions de navigabilité, d'exploitation agricole et industrielles sur l'état sanitaire des eaux et sur les caractéristiques biologiques de la faune et la flore[46], à côté de cette obligation les Etats s'engagent également à s'abstenir d'exécuter sur la portion du fleuve et ses affluents et sous affluents relevant de leurs juridictions des travaux susceptibles de polluer les eaux et de modifier les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore sans préavis suffisant et une consultation préalable de la commission.

Compte tenu des difficultés de la commission, les activités seront suspendues pendant un bon temps lié à la sécheresse de la décennie 1970-1980 qui a frappé de plein fouet la région. Soucieux de rendre opérationnel l'organisme, les chefs d'Etats du bassin se rendent à FARANAH (en république de

---

[44] Cette convention à abroger l'acte général de Berlin et était conclu lui aussi entre les Etats occidentaux qui sont : la Belgique, l'empire Britannique, les Etats Unies, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal

[45] Le fleuve Niger est traversé par 9 Etats : le Benin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Cote d'Ivoire, la Guinée Conakry, la Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad.

[46] Article 6 de la dite convention

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Guinée) le 21 novembre 1980 afin de parvenir à une solution commune au problème qui prévaut.

La conférence de FARANAH va aboutir à l'adoption de la convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) ainsi, l'article premier consacre la création de l'Autorité en lieu et place de la commission, laquelle est dotée de pouvoir plus étendus que l'organisme précèdent[47]. Pour une gestion intégrée, l'Autorité est chargée de :

a) harmoniser et de coordonner les politiques de mise en valeur des ressources en eaux du bassin du Niger ;
b) participer à la planification du développement par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement intégré du bassin ;
c) promouvoir et de participer à la conception et à l'exploitation des ouvrages et des projets d'intérêt commun ;
d) conformément à l'Acte de Niamey, d'assurer le contrôle et la réglementation de toute forme de navigation sur le fleuve, ses affluents et ses sous affluents ;
e) participer à la formation des demandes d'assistance et à la mobilisation des financements des études et travaux nécessaires à la mise en valeur des ressources du bassin.[48] En termes de ressource il est créé chaque année un budget de l'Autorité[49], ce budget de fonctionnement est alimenté par des contributions des Etats Membres déterminés de manière équitable. En vu d'être plus rentable et opérationnelle l'autorité est représentée au Mali par la structure focale (SNF-ABN) qui coordonne les actions et met en œuvre des projets de l'ABN.

C'est l'agence du bassin du fleuve Niger (ABFN)[50] qui est l'administration publique entièrement dédiée à la sauvegarde du fleuve Niger. Créée en 2002 au Mali, son activité n'a réellement démarré qu'en 2004, sa mission principale

[47] Nientao, M., *La coopération entre le Mali et la Guinée dans le cadre de la protection et de la gestion du fleuve Niger*, Mémoire de Master 2 Droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges 2015 p.13 à 14

[48] Article 5 (convention de Faranah portant création de l'ABN), voir le document sur : <http://www.abn.ne>,

[49] Tcheko, A., *le régime juridique du bassin du Niger* (délégué permanent adjoint auprès de l'UNESCO) congrès international de Kalsik-Liban-18-20 juin 1998 p.02.

[50] L'ABFN est créée par l'ordonnance n°2-49 P-RM du 29 mars 2002 et organisée par décret n°02-289 P-RM du 30 mars 2002 l'Agence est placée sous la tutelle du Ministère de l'environ-

est de veiller à la sauvegarde du fleuve Niger en tant qu'entité vitale des pays, et c'est la SFN qui représente le Mali au sein de l'autorité du bassin du Niger (ABN) responsable de la coordination transfrontalière de la gestion du fleuve.

Pour ce qui concerne le fleuve Sénégal[51], les Etats membres ont également institué dès l'indépendance de ces Etats un organe de coordination des actions qui ont trait à la gestion, à la protection du bassin du Sénégal, il s'agit de la convention portant création de l'OMVS signée le 11 mars 1972, l'organe est présent au Mali à travers la cellule nationale de planification, de coordination du développement du bassin du fleuve Sénégal (cellule OMVS).

De ces instances, il faudra ajouter certaines structures nationales qui concourent à la gestion rationnelle des ressources en eau.

Dans le cadre institutionnel actuel au Mali, le rôle central est joué par le Ministère de l'Energie et de l'Eau. Ce Ministère a en charge d'élaborer et mettre en œuvre la politique nationale en matière de ressources minérales, énergétiques et en eau ; à ce titre, il a la charge dans le domaine de l'eau de : l'élaboration et le contrôle de l'application de la réglementation en matière d'eau; le développement des ressources en eau en vue d'assurer notamment la couverture des besoins du pays en eau potable; et la réalisation des études et travaux d'aménagement des cours d'eau, à l'exception des aménagements hydro agricoles[52].

Le rôle de ces structures est plus qu'important dans le processus de la GIRE. Puisque la conférence des Nations Unies tenue à Rio sur l'environnement et le développement durable auquel le Mali à pris part, encourage l'installation des institutions locales plus responsables pour l'atteinte des objectifs celui d'un développement des générations actuelles sans pourtant compromettre le développement des générations futures. La matière qui réglemente ces ressources en eau est le droit international des cours d'eau. Il s'agit en pratique de science qui étudie les règles juridiques et institutionnelles destinées à la gestion, à l'utilisation, à l'exploitation (la mise en valeur) et surtout à la

---

nement et du développement durable avec une concertation étroite du département chargé de l'eau et de l'énergie.

[51] Ce fleuve Sénégal traverse trois Etats : la république du Mali, la république islamique de Mauritanie et la république du Sénégal, il faut ajouter la Guinée mais qui le début ne faisait pas parti de l'OMVS à finie par rejoindre les autres Etats.

[52] Rapport national sur la mise en valeur des ressources en eau au Mali... cit. p.47

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

protection d'un cours d'eau international. Il ressort que la matière est axée sur des principes de base.

IV. LES PRINCIPES GENERAUX DE BASE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

L'environnement ne peut être détaché de la politique nationale, de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Il dépend également des grandes décisions nationales concernant l'utilisation et la sauvegarde des ressources. Il doit donc comporter un ensemble d'institutions qui se situent, les unes, à l'échelle centrale, et les autres à l'échelle territoriale[53].

Le caractère cadre des cours d'eaux internationaux qui suppose que chaque cours d'eau a des caractéristiques particulières. Et pose par conséquent, un ensemble de problème spécifique et unique, tant pour ce qui est des caractères physiques qui lui sont propres que des questions politiques et juridiques qui sont en jeu. Pour avoir un contenu plus perfectionné et engagé une approche participative des ressources en eau, la matière incorpore certains principes généraux qui proviennent souvent des conventions, de la jurisprudence, de la coutume[54] internationale et même de la doctrine.

Il s'agit des principes directeurs en la matière[55]. Selon Laurence Boisson de Chazournes, les principes dans le domaine de l'environnement « participent aux fondations des cadres institutionnels et normatifs élaborés dans le domaine de l'environnement. Ils guident l'interprétation des engagements. Les Etats peuvent placer des attentes légitimes en prenant appui sur eux, tout cela bien que leur statut juridique ne puisse bien souvent être clairement identifié[56] ».

---

[53] Lamarque, J., *op .cit.* p. 1

[54] Le Professeur Camerounais Maurice Kamto rappelle que la majeures partie des règles de cette matière étaient d'ordre coutumières et c'est la coutume qui à permis l'évolution progressive de cette discipline.

[55] Kohen, M.G., *«* les principes généraux du droit international de l'eau à la lumière de la jurisprudence récente de la CIJ : l'eau en droit international *»*, colloque d'Orléans, SFDI, Paris, Pedone-2011 p. 92, voir : <http://www.pedone.info>.

[56] Laurence Boisson de Chazournes, L., « Conclusion », Société Française pour le Droit International, Colloque d'Aix-en Province, *le Droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pédone, 2010, p.477.

Il faut rappeler que ces principes permettent une gestion intégrée et rationnelle de ces ressources et intègrent la prévention des conflits qui peuvent surgir de l'exploitation des ressources en eau, aux nombres desquels nous avons :

Le principe d'utilisation équitable et raisonnable de la ressource :

L'eau ne connaissant pas de frontière, elle s'intensifie à traves les territoires des Etats faisant ainsi que plusieurs Etats sont obligés de partager un même bassin. Selon Stéphane Doumbe Billé[57], 90% de la population mondiale dans 45 pays partagent leurs ressources en eau soit 260 bassin fluviaux partagés par deux Etats ou plus dans le monde[58]. A partir du moment ou un cours d'eau est partagé par plusieurs Etats, chacun de ces Etats (en aval ou en amont) va prétendre forcement à un accès égal en vertu du droit international, à l'utilisation économique, commerciale, ou même stratégique de la ressource.

De ce fait, une utilisation rationnelle et équitable s'impose de devoir à chaque Etat se trouvant sur une rive du fleuve international.

Si le Mali est traversé par le Niger et le Sénégal il faut admettre tant de même que ces fleuves ne prennent pas leurs sources au Mali, et ces fleuves internationaux traversent le Mali et se dirigent vers d'autres Etats. Le respect de ce principe devient nécessaire pour le Mali et pour tous Etats partageant un bassin avec d'autres pays.

L'obligation de ne pas causer de dommages significatifs :

Ce principe peut être le corollaire du principe précédant.

Cette règle est le résultat d'un bon voisinage, il faut rappeler tout de même que le principe a une origine coutumière, de la règle latine, il s'intitule : « sic utere ut alienum non laedas[59] ».

---

[57] Professeur de Droit Public à Lyon 3 Jean Moulin et spécialiste en Droit international de l'environnement.

[58] Doumbe Bille, S., Lavieille, J.M., *Les cours d'eau et lacs internationaux*, Cours, Droit international et comparé de l'environnement Master 2 Université de Limoges, année 2014 p.03

[59] « Utilisez ce qui vous appartient de manière à ne pas léser autrui », le principe prend forme d'une interdiction de modifier l'écoulement naturel du cours d'eau ou plus précisément, d'une interdiction de causer aux autres Etats concernés un dommage « important », « grave », « substantiel », « sérieux », ou « significatif ».

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Il est considéré comme l'un des principes juridiques généraux reconnus par les nations civilisées selon le concept de l'article 38[60] de la cour internationale de justice[61].

Il s'agit évidemment d'une interdiction de causer un dommage important selon Lucius Caflisch.

Le fondement spécifique de cette interdiction réside dans la relation de voisinage, c'est-à-dire dans une proximité géographique qui a pour conséquence que des faits, évènements ou situations survenant d'un côté de la frontière peuvent produire un dommage important de l'autre coté de celle-ci[62]. La sentence arbitrale rendue le 16 novembre 1957 dans l'affaire Franco-espagnole du lac Lanoux n'en mérite pas moins une mention[63]. Dans cette affaire, le tribunal observa qu' « il existe un principe interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval ». Et que « l'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de préserver les intérêts de l'Etat d'aval ».

Les méthodes appliquées au niveau international sont considérées comme une référence importante pour connaitre les mesures à prendre pour pratiquer la diligence voulue que les Etats du cours d'eau sont obligés de respecter au moment d'exécuter leur obligation de ne pas causer de dommage significatif[64]. Sans quoi l'Etat fautif est responsable de fait internationalement illicite[65].

Le principe de coopérer

La coopération internationale dans le domaine des voies d'eau correspond à une finalité multiforme et se situe dans un espace géographique dont les contingences économiques, topographiques et politiques, sont essentiellement variables. Comme, d'autre part, elle postule nécessairement l'abandon de certaines prérogatives de souveraineté étatique, elle engendre de multiples

---

[60] Article 38, paragraphe 1 lettre c de la CIJ

[61] Kiendier, A., *op.cit* p. 198

[62] Caflish, L., *Règles générales du droit des cours d'eau internationaux*, recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1989, vol 7, Tome 219 p.137

[63] *Idem*

[64] Kiendier, A., *op.cit,* p. 201.

[65] Nadaud, S., *La responsabilité internationale en matière environnementale,* cours M2, Droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, 2014-2015, p.02

heurts d'intérêts et soulève de nombreuses difficultés d'application[66].Ce principe incite les Etats membres à coopérer pour la mise en valeur des ressources en eau. Il est mis en œuvre au Mali à travers le Niger que le Sénégal.

Au titre du Niger qui est le principal fleuve, depuis fort longtemps le Mali et ses voisins de cours d'eau ont consenti des efforts pour un développement harmonieux. Cette vision s'inscrit dans l'optique de la conférence de Paris de 2004[67] sur le fleuve Niger qui dispose qu' : *« Une vision communedes pays riverains est necessaire a la mise en œuvre d'un amenagement, d'une gestion et d'une protection efficace des ressources en eau transfrontiere* ».

Ce principe vise à inciter les Etats de cours d'eau à multiplier entre eux des accords de cours d'eau**.**

C'est ainsi que nous trouvons des accords entre le Mali et plusieurs pays riverains, à titre d'exemple depuis 1977, le pays et la Guinée ont institué la grande commission mixte de coopération entre la république de Guinée et la république du Mali en date du 07 juin 1977.

L'accord récent entre ces deux pays est le *« Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République de Guinée et le gouvernement du Mali portant creation du comite interministeriel de concertation pour la mise en œuvre du projet de barrage de fomi* » fait à Conakry le 12 mars 2014[68].

Dans le même ordre d'idée, le Mali a signé des accords avec la république du Niger, à titre d'exemple nous citerons le protocole d'accord entre le Gouvernement de la république du Mali et le Gouvernement de la république du Niger relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger, fait à Bamako le 12 juillet 1998. L'objet principal de cet accord est déterminé par l'article 1 er du document qui dispose : « le présent protocole vise à instaurer une coopération bilatérale soutenue dans l'utilisation des ressour-

[66] YAKEMTCHOUK, *R., Le régime international des voies d'eau africaine* p.01

[67] Déclaration de Paris (principe de gestion et de bonne gouvernance pour le développement durable et partagé du bassin du Niger) 26-27 2004 point 2

[68] Ce protocole a été signé suite à la visite du président Malien S.E.M Ibrahim Boubacar Keita en, Guinée sur invitation de son homologue Guinéen son S.E.M Alpha Condé président de la république , au cours de cette visite les deux chefs d'Etats ont témoigné leurs volontés manifestes de réaliser sans délai le barrage de FOMI pour l'intérêt supérieur des deux Etats, dans son allocution le président Malien soutient que la réalisation de cet ouvrage sera non seulement un moyen de lutter contre l'extrême pauvreté qui existe dans la région car ce barrage sera un levier pour le développement des services sociaux de base et pour la croissance de l'économie des deux pays et de l'autre part renforcer les relations de coopération.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

ces en eau du fleuve Niger ». Avec le Burkina Faso le pays a eu également des accords de coopération en occurrence l'accord portant création de la grande commission mixte de coopération entre le Burkina Faso et la république du Mali signé le 24 octobre 1983 à Ouagadougou.[69]

Le récent accord est celui portant création d'un comité technique conjoint pour la gestion intégrée des ressources en eau (CTC-GIRE) en date du 15 juillet 2013 fait à Ouagadougou.

Le principe de coopération en matière de gestion des ressources en eau à été au centre du débat lors de la conférence de Mar del plata (en Argentine) en 1977 pour aller plus loin la recommandation N° 91 ajoute ceci : « en ce qui concerne l'utilisation, la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées, les politiques nationales devraient tenir compte du droit qu'à chaque Etat partageant ces ressources à les utiliser équitablement pour promouvoir des liens de solidarité et de coopération ».

Il faut noter avec rigueur que les 3 principes ici détaillés, sont posés aussi par la convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997[70] de New York, les principes ici détaillés sont déclaratoires du droit international coutumier[71] et donc valables entre tous les Etats, y compris ceux, aujourd'hui minoritaires, qui n'ont pas ratifié la convention[72].

A coté de ces principes coutumiers, il faut ajouter ceux posés par les textes nationaux et les conventions spécifiques propres aux cours d'eau se trouvant au Mali, parmi lesquels on peut noter : le principe de précaution[73], le principe

---

[69] Rapport de passation entre le chef de division rentrant et le chef de division sortant de la division suivi et gestion des ressources en eau (Direction Nationale de l'Hydraulique) janvier 2015, annexe VII p.02

[70] Il s'agit de l'unique instrument juridique international qui régit intégralement les cours d'eau internationaux, il est l'œuvre de la commission du droit international, après 25 ans de travail la commission est parvenue à finaliser le document final, et l'Assemblée à adopter le 21 mai 1997, la convention prendra ainsi le nom de : convention de New York.

[71] Dupuy, P.M., « le droit à l'eau, un droit international» (EUI working paperslaw n° 2006/06 european Université Institute Département of law p.08

[72] De ce rang d'Etats figure le Mali, qui n'a pas encore ratifié cette convention malgré l'enjeu et l'urgence.

[73] Selon la charte de l'eau du bassin du Niger, les Etats parties devrons se garder de différer la mise en œuvre de mesures destinées à éviter toute situation susceptible d'avoir un impact

de prévention[74], le principe pollueur-payeur[75], le principe préleveur-payeur[76], et le principe de la Solidarité[77].

V. LES SOLUTIONS JURIDIQUES EN VU D'AMELIORER LA GESTION DES CONFLITS LIES A L'EAU ET LES MODES DE GESTION

Selon les Nations Unies, l'eau est une ressource naturelle partagée et une denrée négociable qui a un effet important sur l'économie et le développement durable.[78] Il faudra noter que les eaux comme les sols constituent essentiellement des milieux vivants et abritent normalement une grande qualité d'organismes végétaux et animaux, à rappeler que cette vie aquatique ne peut naturellement se maintenir et se développer que si certaines conditions sont réunies[79].

L'accès à l'eau et à ses bénéfices a toujours été une préoccupation centrale des sociétés humaines qui cherchent à disposer de la quantité et de la qualité d'eau dont elles ont besoin. Cette préoccupation ne devient source de conflit que lorsque certains groupes sociaux ne peuvent satisfaire leurs besoins.

---

transfrontière au motif que la recherche scientifique n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre cette situation et un éventuel impact.

[74] Ici, les Etats devront prendre en compte le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleurs techniques disponible à un coût économiquement acceptable.

[75] Ce principe s'attend applicable aux personnes morales que physiques, en vertu duquel les couts de prévention, de maitrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur. Il s'agit ici de mettre en place des incitations fiscales destinées à aider les operateurs économiques pratiquant des modalités d'utilisation de la ressource respectueuse de l'environnement.

[76] En vertu de ce principe, une tarification de l'utilisation de l'eau est opérée selon l'usage, l'utilisation est soumise, soit à une taxe, soit à une redevance.

[77] La solidarité entre les États du même bassin se traduit par la conception et l'exploitation d'ouvrages et de projets d'intérêt commun. Il se traduit également par l'harmonisation et la coordination des politiques nationales de mise en valeur des ressources en eau du bassin, en vue d'un développement intégré dudit bassin.

[78] (N) Aissa : *le problème de l'eau au moyen orient* Tome II CESRA 1994 p.12

[79] Lamarque, J., *op. cit*, p. 700.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Les conflits entre groupes ont augmenté à cause des processus de désertification et de changement climatique ou, tout simplement, à cause de la croissance démographique et de la surexploitation des nappes phréatiques.

Ces conflits s'expriment de différentes manières, en fonction du contexte; notamment, en fonction des conditions locales et régionales de développement, des caractéristiques culturelles et, bien sûr, des données hydrogéologiques et écologiques[80].

Le temps et l'expérience ont démontré qu'une gestion sectorielle et fragmentée des divers usages de l'eau au Mali avait atteint ses limites.

A la lumière de ce constat, le Mali doit opter pour la mise en place progressive d'une gestion intégrée de l'eau telle qu'elle a été annoncée par l'arsenal des instruments juridiques ci-haut analysés.

Il s'agit d'une approche participative volontaire et engagée des acteurs de l'eau dans leur ensemble, cette approche permet de tenir compte de l'impact cumulatif des gestes, des actions, des plans, des politiques et programmes qui influent diversement sur l'état des cours d'eau et leurs écosystèmes[81].

Partant, ce mode de gestion aide d'une part à mieux répondre aux attentes de la population Malienne qui désire participer au devenir des plans d'eau. Et d'autre part, il favorise la résolution des conflits liés à l'usage de l'eau à traves des mécanismes appropriés suivant le litige. Car le moyen de gestion doit tenir compte de la nature du conflit et des spécificités des populations interposées. Les réalités socio-économiques, culturelles et à la fois religieuses doit être tenues en compte dans toute action entreprise au Mali.

Au Mali, les cours d'eau sont utilisés pour diverses activités de la population avec des objectifs différents. Ce multi–usage est source de conflits, notamment entre les agriculteurs (80 °/° de la population rurale exerce comme activité principale l'agriculture[82]), et les éleveurs[83] les défenseurs de la nature (souvent des citadins), ceux qui pratiquent des activités de loisir telles que

[80] Société civile et résolution des conflits hydriques : *op. cit* p.0 3

[81] *Idem*

[82] On rappelle que l'agriculture est le levier de l'économie du pays, la majorité de la population active du Mali pratique cette activité.

[83] Ces conflits sont très dominants dans les régions de Mopti, Ségou et Kayes, pour la région de Mopti et de Ségou, les bamanans agriculteurs s'opposent le plus souvent aux éleveurs peulhs, le cas de la région de Kayes est plus interpellant car le conflit prend une dimension transfrontière, les agriculteurs Sarakolés s'opposent aux éleveurs Mauritaniens.

pêche, canoë... (des citadins ou des ruraux, en majorité non agriculteurs). Les agriculteurs sont accusés de pomper trop d'eau, les kayakistes de détruire les frayères à poissons, les écologistes de freiner le développement économique.

Ces conflits peuvent se résoudre par des médiations ou des concertations entre acteurs locaux; elles aboutissent à la signature entre usagers d'une charte du multi– usage, d'un code de bonne conduite ou bien à la création d'une instance de gestion concertée multi–partie[84]. Ce moyen de gestion est fréquent dans le centre du pays, notamment à Mopti et Ségou.

Un autre cas de conflit peut subvenir de la dégradation des zones humides, ici les conflits peuvent donc opposer les agriculteurs aux protecteurs et aux usagers de la nature ou directement aux autorités chargées de la préservation des milieux naturels remarquables (les agents des eaux et forets). On reproche aux agriculteurs de faire baisser le niveau de l'eau dans les étangs à cause de l'irrigation ou, pire, de drainer certaines zones marécageuses pour les mettre en culture(le cas de l'office du Niger est édifiant ici).

Dans certaines localités du pays comme la région de Mopti et Sikasso, les chasseurs de gibier d'eau jouent un rôle important dans ce conflit. Suivant les cas, ils peuvent se retrouver aux côtés des défenseurs de la nature, ou bien contre eux quand ils craignent que les mesures de protection restreignent leur activité de chasse[85].

Nous allons noter que ces conflits doivent se résoudre par la formulation et la négociation d'un plan de gestion alternatif de la zone humide. Celui–ci peut être élaboré par les parties contestataires, puis négocié avec celles qui avaient formulé le plan initial. Il peut aussi être élaboré conjointement par toutes les parties (écologistes, pêcheurs, chasseurs, agriculteurs, municipalités...), réunies dans une instance de concertation, qui sera parfois appelée à se pérenniser. Les institutions de bassin peuvent jouer ici le rôle de conciliateurs. C'est toute l'idée de la gestion concertée.

La construction de barrage, peut elle aussi susciter un conflit, ce, la construction d'un barrage est vécue comme un traumatisme par les populations délogées et comme une menace pour l'environnement par les écologistes. Autant dire que les projets de barrage (et aussi les projets de détournement de grands fleuves) ont fait naître de fortes oppositions à travers le monde et

[84] Idem

[85] Ibidem

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

déclenché des conflits parfois longs et intenses. Il faut rappeler qu'au Mali la construction des barrages a constitué le déplacement des milliers de population, on se rappelle la construction du barrage de Manantali. Pendant 20 ans (1986-2006), la population déplacée est passée de 10 000 à 20 000 personnes liées à l'absence de la satisfaction des besoins en terres et également des besoins en élevage[86].

Afin de prévenir ces types de situation, il est nécessaire de créer des instances de débat et de dialogue relativement ouvertes et indépendantes, au sein de la société civile ou entre toutes les parties concernées. Ces instances doivent porter un regard sur les grands projets qui se mettent en place ou à définir des critères sur lesquels pourrait se baser la prise de décision, quel que soit le projet de barrage.

Outre les solutions que nous venons de relater, pour une gestion intégrée des ressources en eau au Mali et prévenir les conflits liés à l'eau, deux éléments fondamentaux doivent être pris en compte aussi :

- Une prise de décision participative pour l'élaboration et la mise en œuvre des solutions soutenables de gestion retenues par les acteurs de bassin ;
- Une information de qualité basée sur des données scientifiques fiables de façon à favoriser la prise de décision concernant la ressource.

En effet, l'approche participative nécessite la participation des divers acteurs de l'eau dès le début du processus et de valoriser la transparence, l'imputabilité, l'efficacité et l'efficience dans les interventions[87].

La prise de décision participative repose également sur l'établissement de fondements clairs, connus et partagés entre tous les acteurs de l'eau[88].

---

[86] Skinner, J.; Niasse, M; Haas, L (Eds.) *Partage des bénéfices issues des grands barrages en Afrique de l'ouest*, Institut International de l'environnement et le développement, première édition 2009. p.13.

[87] Cette proposition est plus adaptable aux entreprises de prélèvement d'eau comme EDM S.A (Energie du Mali), il s'agit de la plus grande société de distribution d'eau au mali, qui, suite à une récession passe le marché à la SOMAGEP (Société Malienne de Gestion d'Eau Potable).

[88] Une des plus grandes difficultés du secteur de l'eau est la non maitrise des fondements de gestion et l'imprécision des instruments de gestion, pour ce faire une précision et une meilleur connaissance aidera mieux les différents acteurs à faire face aux défis actuels la mise en place de ces mécanismes constitue une voie particulière qui favorise la mobilisation des citoyens et des usagers.

Une information en appui à la décision est utile, par ce que pour gérer bien, il faut comprendre bien, par conséquent, il est nécessaire que la GIRE s'appuie sur l'utilisation et la compréhension d'une information de qualité. Afin d'optimiser les interventions portant sur les ressources en eau, il est primordial de comprendre le fonctionnement et la capacité de support de l'écosystème. De plus, un maintien des efforts en recherche[89] et de développement et un effort soutenu en matière de suivi et évaluation des actions sont incontournables de la GIRE[90].

L'information et les connaissances acquises concernant l'état de la ressource, les pressions qui peuvent y nuire et les solutions mises en œuvre pour restaurer, conserver et mettre en valeur l'eau et les écosystèmes aquatiques afférents doivent être partagées afin de soutenir la participation des usagers à la prise de décision en fonction des bassins au Mali.

Un autre aspect important est le renforcement des capacités d'action, ici, il s'agit de mieux adapter les individus, des groupements d'associations et les gouvernants concernant la façon d'intervenir dorénavant en matière de gestion de l'eau[91]. Des mesures d'accompagnement spécifiques sont nécessaires afin d'accroitre les capacités d'interventions de ces acteurs.

Compte tenu de la complexité de la gestion de l'eau, les ressources en eau doivent faire l'objet de mesure de protection tenant compte du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de la pérennité de la ressource et visant à satisfaire ou à concilier les besoins en eau aux fins des activités humaines. Pour aller plus loin le document modèle du XXIème siècle (Agenda 21[92]) ajoute, pour une gestion intégrée des ressources en eau dans les pays en développement (comme le Mali) qu'il est nécessaire de définir et renforcer ou créer les mécanismes institutionnels juridiques et financiers appropriés pour veiller à ce que la politique de l'eau et son application jouent le rôle d'un catalyseur de progrès social et d'une croissance économique et durable.

---

[89] C'est cette partie qui nous interpelle le plus, car au Mali, en la matière, il existe peu ou pas de recherche, la plupart des études sont d'ordre hydrologique ou météorologique les autres disciplines comme le Droit s'intéresse moins ou pas.

[90] Guide citoyen pour la gestion de l'eau par bassin versant au Québec (réseau québécois des groupes écologistes), 2003-2004 p.62, voir : <http://www.rqgr.qb.ca>.

[91] Ibidem

[92] Agenda 21 chapitre 18... *cit*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

Nous pouvons ajouter que les prises de décision stratégique engageront la survie des cours d'eau au Mali, sur le long terme et de manière irréversible. C'est pourquoi, nous proposons à ce que les scenarios possibles soient envisagés, étudiés au préalable. Ce fait rendra d'autant plus urgent la conception et l'illustration des modèles de simulation décrits plus haut, car ces modèles pourront aider les décideurs à choisir en connaissance de cause et dans la plus grande clarté des opinions de développement offrant ainsi les meilleurs compromis.

VI. CONCLUSION

Nous pouvons résumer que le Mali, comme beaucoup d'Etats du monde en particulier africain, souffre d'un manque de dispositif adéquat relatif à la gestion de l'eau. La GIRE pourrait dans les jours à venir, servir de base aux différentes structures ainsi qu'aux usagers pour une gestion efficace des ressources en eau gage d'un développement durable.

Au sujet des modes de gestion des conflits, l'expérience a révélé que le mode de gestion le plus courant au Mali est la procédure non juridictionnelle.

Les peuples riverains ont, le plus souvent eu des concertations ou des négociations afin de mettre fin à des conflits qui les opposent (à titre d'exemple chaque année les conflits naissent entre les populations du Lac Debo sur le fleuve Niger, (entre pécheurs nomades et population autochtones) mais grâce à des pourparlers conduits par des notables, on trouve des solutions à ces conflits).

Dans les mêmes ordres d'idée, à Mopti les litiges entre agriculteurs et éleveurs sont chaque fois soumis à l'appréciation des chefs de village ou des notables ayant la qualité de juge selon la tradition (les djoros). Le verdict est rendu par les juges locaux (djoro) devant le chef de village et ses conseillers, et la sentence est opposable aux deux parties.

Dans ce mode de gestion, le problème réside de la nature de la sentence et des moyens de preuves, car le socle de la justice est la preuve. Selon le coordinateur de la structure focale de l'autorité du bassin du Niger au Mali, l'ABN accompagne aussi les populations lorsqu'elles choisissent la voix non juridic-

tionnelle à travers la tenue des débats publics en synergie avec la coordination régionale des usagers et usagères du fleuve Niger[93].

A cela, il faut ajouter les grands travaux qui affectent les deux bassins depuis ces dernières décennies. Ces travaux affectent les modalités d'accès à l'eau et aux ressources qui en dépendent, prenant le plus souvent la forme d'un transfert de ressources d'un groupe de consommations/utilisateurs à un autre[94]. Un autre aspect rencontré dans la gestion de l'eau est la présence des étrangers surtout sur l'office du Niger. On rappelle ici que le Mali a attribué ces dernières années près d'un demi-million d'hectares de terres à des investisseurs étrangers, dont la mise en culture doublerait en eau de son secteur agricole. Un exemple frappant est la cession d'un bail renouvelable de 50 ans portant sur 100 000 hectares de terres à Malibya[95].

Selon Lorenzo Cotula, dans son œuvre "land deals in Africa : what is in the contracts ?" dans le contrat passé entre le Mali et la Libye, le Mali s'engage à accorder un accès illimité aux eaux du fleuve Niger contre un faible prix d'utilisation. Mais le projet est suspendu depuis la chute du guide suprême Kadhafi. Face aux effets du changement climatique qui s'ajoute à ces projets, on remarque avec regret que le Mali peut perdre plus de 70% du delta intérieur, chose qui aurait des conséquences très graves sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des populations sur les berges du Niger.

En plus de cela le groupe Malibya a construit un canal de 40 km d'une superficie minimale de 4 kilomètres cube par an, pour rediriger les eaux du Niger vers ses terres, ce qui met en danger non seulement la survie des petits fermiers locaux[96] mais aussi celle du fleuve lui-même. En plus il faut rappeler

[93] Pour une implication massive de la gestion du fleuve Niger, les autorités ont crée cette structure du compte de la société civile, elle est l'organe de représentation des usagers dans les instances statutaires de l'ABN et un moyen de consultation des usagers à l'échelle régionale pour tous avis relatif à la mise en œuvre des objectifs de développement durable du bassin, elle regroupe les neufs pays membres de l'ABN, le siège sociale est à Bamako, torokorobougou, Rue : 349, email : <crubnsc@yahoo.fr>.

[94] Niasse, M., *Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontiers en Afrique de l'Ouest*, cité dans Hellendorff, B., *op.cit*, p. 6.

[95] La coopération Mali-Lybie, qui dépend d'un fond souverain libyen, qui a d'ailleurs financé la construction de la cité administrative du Mali ou regorge l'ensemble des départements ministériels du pays.

[96] Ces fermiers sont des populations autochtones et propriétaires coutumiers des terres, qui suite à cette situation, dans la commune de Monimpébougou en zone office du Niger ont

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

que le coût de la justice est élevé, et la procédure est longue, ce fait produit que les citoyens optent plutôt pour la voie non juridictionnelle.

Ces difficultés peuvent être résolues selon les normes de la GIRE en adéquation avec le droit international des cours d'eau. La solution passe par une réelle sensibilisation des populations sur les nouvelles méthodes de gestion de l'eau, la connaissance et la maitrise des textes en vigueur est nécessaire.

A cela, on ajoute la formation du personnel des structures chargées de la gestion de l'eau.

En effet, nous suggérons à l'Etat Malien outre la bonne application des instruments juridiques actuels relatifs à la gestion intégrée de l'eau, la ratification de la convention internationale sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997 adoptée par les Nations Unies et entrée en vigueur depuis le 17 aout 2014[97].

La Convention des Nations Unies de 1997 est une Convention-cadre. Elle fournit les bases conceptuelles et normatives d'un régime juridique de portée universelle sur les cours d'eau internationaux. Les principes et les règles énoncées par cet instrument peuvent servir de fondations pour des régimes juridiques des cours d'eau dans le pays.

L'un des buts de la Convention de 1997 est celui de fournir un cadre normatif pour guider le développement d'accords régionaux ou subrégionaux, prenant en compte les spécificités de chaque bassin ou sous bassin[98].

En définitive, le virage proposé ici suppose d'abord et avant tout un processus de participation de la population dans le devenir de la ressource eau.

---

adressé une lettre(lettre n°01418 du 28 juillet 2014) au Directeur Général de l'Office du Niger, le chef de village demande la restitution des parcelles retirées, et ajoute que sa population restera mobilisée et déterminée à lutter par tous les moyens légaux pour défendre la mise en valeur des parcelles occupées au profit de l'amélioration de leur condition de vie économique et sociale. Ces situations sont à éviter car ça peut révolter les populations.

[97] Au jour d'aujourd'hui la plut part des Etats ayant en commun avec le Mali le fleuve Niger ont ratifié cette convention, comme : le Benin, le Burkina Faso, la Cote d'Ivoire, le Niger, le Nigeria, et le Tchad.

[98] Boison De Chazournes, L; Tignino, M; Komlan, S, « L'entrée en vigueur de la convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux a des fins autres que la navigation (1997) », in *Geneva Water Hub* (2015), p.03, voir : <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:80735>.

Le bien-fondé d'une telle approche des questions relatives aux ressources en eau continentales est indéniable, en particulier dans un pays confronté à de graves difficultés en matière de développement économique, au drame de la sécheresse et même au problème de survie de certaines de ses populations.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 147-180

ISLAMIC STATE'S QUTBIST STATEHOOD: A SYSTEMIC THREAT TO THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY AS A PRIMARY INSTITUTION IN THE ENGLISH SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS

F. Saverio ANGIÒ[1]

I. INTRODUCTION – II. THE INSURGENCY OF ISLAMIC STATE – III. THE ORIGIN OF THE CALIPHATE: THEOCRACY SOUGHT – IV. THE SOVEREIGNTY OF THE CALIPHATE – V. QUTBIST STATE THEORY – VI. WESTERN SOVEREIGNTY. WESTPHALIAN AND INTERNATIONAL LEGAL VOVEREIGNTY – VII. SOVEREIGNTY AND THE ENGLISH SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS– VIII. CONCLUSIONS.

ABSTRACT: The insurgent organisation called Islamic State (IS) has changed the paradigm of the territorial statehood, by threatening the concept of Westphalian and international legal sovereignty. IS's medieval caliphate territorial project is based on a powerful anti-secular interpretation of the sovereignty. IS's interpretation of the sovereignty is inspired by Sayyid Qutb's thought, who said the Western concept of sovereignty is in contrast with Islam. State actors generally accept sovereignty, according to the English School of International Relations, as one of the systemic principles of order, defined as "primary institutions." Consequently, Qutbist statehood represents an ideological challenge to these ideas.

KEYWORDS: Islamic State, caliphate, sovereignty, Qutb, English School, primary institution.

LA ESTATALIDAD QUTBISTA DEL ESTADO ISLÁMICO: UNA AMENAZA SISTÉMICA PARA EL CONCEPTO DE SOBERANÍA COMO INSTITUCIÓN PRIMARIA DE LA ESCUELA INGLESA DE RELACIONES INTERNACIONALES

RESUMEN: La organización insurgente denominada Estado Islámico (EI) ha cambiado el paradigma de la condición de Estado territorial, con la amenaza al concepto de soberanía legal internacional y westfaliana. El proyecto territorial de califato medieval de EI se basa en una poderosa interpretación antisecular de la soberanía. La interpretación de la soberanía de EI se inspira en el pensamiento de Said Qutb, quien dijo que el concepto occidental de la soberanía está en contraste con el Islam. Los actores estatales generalmente aceptan la soberanía, de acuerdo con la Escuela inglesa de las Relaciones Internacionales, como unos de los principios sistémicos de orden, que se definen como "instituciones primarias." Por consiguiente, la estatalidad Qutbist representa un desafío ideológico para estas ideas.

PALABRAS CLAVE: Estado islámico, califato, soberanía, Qutb, Escuela inglesa, institución primaria.

LE STATUT D'ETAT QUTBIST DE L'ÉTAT ISLAMIQUE: UNE MENACE SYSTEMIQUE POUR LE CONCEPT DE SOUVERAINETE COMME INSTITUTION PRINCIPALE DE L'ÉCOLE ANGLAISE DES RELATIONS INTERNATIONALES

RÉSUMÉ : L'organisation d'insurgés appelée Etat islamique (EI) a changé le paradigme de l'Etat

[1] PhD Candidate.

territorial, en menaçant le concept de la souveraineté juridique internationale et de la Westphalien. Le projet territorial du khalifat médiéval de l'EI est basé sur une puissante interprétation anti-laïque de la souveraineté. L'interprétation de la souveraineté de l'EI est inspirée par la pensée de Sayyid Qutb, qui a déclaré que le concept occidental de la souveraineté est en contraste avec l'islam. Les acteurs étatiques acceptent généralement la souveraineté, selon l'École anglaise des relations internationales, en tant que principes systémiques de l'ordre, défini comme une des «institutions primaires.» Par conséquent, l'Etat Qutbiste représente un défi idéologique à ces idées.

MOTS-CLES: État islamique, khalifat, souveraineté, Qutb, École anglaise, institution principale.

NOTES ON TEXT

Given that transcription from an alphabet other than the Latin one, such as Arabic always seems to be a task complicated by the responsibility to respect as far as possible the original phonetics and pronunciation, the decision was made to retain the original terms in their Latin script where available, and diacritics were not used in order to prioritise an easier reading, following Vercellin's lead.[2]

Moreover, where appropriate, the Romanised version of some names or concepts is used, if they are better known than by their original language.[3]

Usually, an English translation of the original Arabic term is avoided if a Romanised Arabic word has already entered the sphere of knowledge of the general public (e.g. jihad rather than 'holy war', sharia rather than 'Islamic law') or when it expresses, in Arabic, general concepts which would not be better explained by translating (e.g. *umma* by community of Muslim believers). However, English equivalent terms were used to prevent this study from transmitting a sense of exoticism or exceptionality regarding religious doctrinal issues related to Islam (for example, *Allah* will not be used in place of God).[4]

Furthermore, in terms of pronunciation, it should be noted that the article / *al* / will always be used and transcribed, despite the fact that often, depending on the following word or name, the sound of the / *l* / is lost and

[2] Vercellin, G., *Instituciones del Mundo Musulmán.* Barcelona: Bellaterra, 2003, p. 23.

[3] *Ibidem.*

[4] Gómez García, L., *Diccionario de islam e islamismo.* Madrid: Espasa, 2009, pp. XV-XVII.

the initial consonant sound of the following word is doubled by the *shadda* on the following 'sun' letters.[5]

In addition, a separate transcription will be preferred to see the correspondence of each word translated. No contraction will be made, in order to allow a correct pronunciation of all the phonemes, unless in determined circumstances a contraction would be preferred in order to allow easier reading (e.g. the preposition / *bi* / [by] will be contracted with the following article / *al* / to form / *bil* /).[6]

Then, despite being in Arabic a case system adopted at the ends of the words to indicate the words' grammatical function, the transcription will only be in the nominative case.

Finally, the Arabic words in their original transcript will always be in their singular form, unless indicated otherwise.

I. INTRODUCTION

The emergence and spread of powerful sub-state or extra-state agents, such as organised criminal gangs, illegal cartels and insurgent entities with ideologies that claim to be universal in scope, contributes to the erosion of state sovereignty around the world, as Bull stresses.[7]

The most violent political dimension of religious movements, such as the jihadism promoted by the so-called Islamic State (IS, *Al-Dawla al-Islamiya* in Arabic), is one of the best examples of the challenges the state authorities are facing.

In 2014, IS destroyed the Syria-Iraq border, declaring the medieval caliphate, a political entity unwilling to coexist with others.

Having observed that, after the rise of the insurgency of the IS, analysts, scholars, and media warned about the threat this organisation represented,

[5] For more information, see Ferrando, I, Alonso, A., *Diccionario Pocket, Árabe-Español/ Español-Árabe*, Barcelona: Herder Editorial, 2006; El-Masry, C., *Al-Jatua. Iniciación a la lengua árabe*. Madrid: UNED Estudios, 2008, pp. 52; 64-65.

[6] Fasla, D., "La adaptación del étimo árabe [al-]habaqa (> albahaca, esp.) al sistema morfonológico del íbero-románico." *Revista de investigación lingüística*. N. 1 – Vol. III. Logroño: Universidad de la Rioja, 2000, pp. 69–89; Saad, M., "Estudio contrastivo de la asimilación consonántica en español y árabe." *Anaquel de estudios árabes*, vol. 13. Madrid: UCM, 2002, pp. 87-108.

[7] See Bull, H., *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977.

the question on whether IS rejection of the national borders represents a threat and in which extent, popped up. To answer this question, it would be necessary to understand what borders mean to IS and which theoretical bases support its actions.

Borders are the most visible feature of the existence of an independent state, a denominated sovereign one. The English School (ES) of International Relations (IR) describes sovereignty mainly in the same way it is perceived in international relations system, that is, as a fundamental idea and concept. Its shared acceptance has strong outcomes in international reality. Consequently, this analysis focuses on IS statehood ideology and its effect on sovereignty, as the ES conceptualises it.

Studying the doctrine on which IS bases its actions is vital to analyse how the decline and annihilation of the Western nation-state role –whose origin is placed in the system which arose from the Westphalian peace treaties) and which the insurgent organisation promotes– affects not only the international security but also the very rules of the international community of states, as put forward by the ES of IR, which calls them 'primary institutions.'[8]

From the point of view of the Qutbist theory, we can understand how IS reads its effort towards the territorial construction of the caliphate. Sayyid Qutb's state theory, even today, serves as a doctrinal basis for approaching the sovereignty by the most prominent jihadist movements and insurgent organisations.[9]

Then, analysing the conceptualisations of sovereignty used in the ES's theory, as a primary institution, we can see how IS actions, based on Qutb's views, change the paradigm of the statehood sovereignty, a feature traditionally linked to the territory.

As a consequence, a strong impact of the *qutbism* could be perceived on the legitimacy of sovereignty as a security value of the international system.

II. THE INSURGENCY OF ISLAMIC STATE

IS has mainly three lines of action: 1) military, it is an insurgency and utilises traditional and terrorist tactics to win a war; 2) politically, it is an organisation and utilises terrorism as a mean of pressure to obtain political gains;

[8] Panebianco, A., *Relazioni Internazionali*. Milano: Jaca Book, 1992, pp. 41-56.

[9] Qutb, S., *Milestones*. Islamic Book Service, 2006.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 181-197

3) doctrinally, it is inspired by an ideology and grounds its actions on a radical interpretation of a *corpus* of religious beliefs.

The political outcome of IS doctrinal dimension is its attempt to structure a model of the state that take the form of a medieval Islamic caliphate, which, according to an Islamic political radical interpretation, would undermine the legitimacy of established and recognised governments.

Traditionally, those insurgent groups that pressure the state seek to access power (government bodies) following two patterns of behaviour:

1) by their inclusion in the institutions occupied by government authorities and, therefore, their co-optation by the governmental process (through gathering and sharing of power, or going public and find a legal acceptation to participate in the elective processes);
2) by their physical separation from the pre-established states (through creating new institutions to govern a set territory and its population, i.e., becoming a new state authority).[10]

However, IS approach to insurgency looks based on Qutb's state theory: the state entity that IS pretends to build is not only an alternative to the existing ones but –as it is defined as an Islamic caliphate– it has also acquired a symbolic value that transcends the physical, territorial dimension.

III. THE ORIGIN OF THE CALIPHATE: THEOCRACY SOUGHT

The Koran (*Quran* in Arabic[11]) and the Sunnah (the "habit" or "usual practice," ways of living, following Prophet Mohammad's examples, legally relevant for the Muslim community) barely mention how the community of Muslim believers (*umma* in Arabic) should be organised, both politically and socially. Interpretations of the management of the *umma* have been making since the dawn of Islam, but a definition of Islamic statehood is hard to find.

The question of the organisation of political power in Islam arose soon after Mohammad died and led to the first divisions among the religious community he formed. Obviously, the term "Islamic State" (as now used by ra-

[10] For a definition of insurgency, see Jordán Enamorado, J., "Delimitación Teórica de la Insurgencia: Concepto, Fines Y Medios." GESI UGR. (06 September 2011). <http://www.seguridadinternacional.es/?q=node/3>.

[11] Literally "the recitation," because at first it was transmitted verbally and recited from memory.

dical, insurgent Islamists) was odd at the time, because the political concept of the modern state was not introduced until the fifteenth and sixteenth centuries, when it also emerged in Europe, as Rosenthal says. The concept of "*dawla*" (State) was simply used to indicate a period of reign (as it often coincided with a ruling dynasty, it was used to define a dynasty or temporary dynastic regime, which dealt with the affairs of government and took over the political functions of the caliph). The expression *Al-Dawla al-Islamiya* (the Islamic state) was coined during the late 19th century in opposition to the Western nation-state, seen as the model of the colonial powers. It has now begun to identify the government, or state as a government entity.[12]

Under Islam doctrine, the authority ultimately belongs only to the deity or God. The governors are wielders not of the power to interpret it, but the duty to apply it, according to the primacy of orthopraxis over orthodoxy.[13] In this view, God is the supreme sovereign, the only source of authority that creates the Islamic law or sharia (*sharia al-Allah*, in Arabic, literally "pathway to be followed to God") and, especially, confers sovereignty, because sharia legitimises territory.

In other words, the Islamic caliphate is a reflection of the laws issued by the deity, which regulate every dimension of human life for ruling on the community of believers.

As such, all powers belong to God. However, since God cannot exercise them in person or through a spokesman (it would be a direct theocracy), and since there is no direct envoy since the death of the Prophet, historically the government of the *umma,* or the executive power, has been exercised through intercession, by an intermediary of God. The believers recognise him (should be a man) as the "vicar" of the Prophet, or caliph *(khilafa* in Arabic), and, as such, pledge him loyalty (*baya* in Arabic)[14] and accept him as a guide. The territory in which the vicar of the Prophet expresses his authority is called ca-

[12] Rosenthal, F., "Dawla." In *The Encyclopedia of Islam*, New Edition, Volume II: C–G. Leiden and New York: BRILL. 1991, pp. 177-178.

[13] Orthopraxis (way of salvation/deification chosen by man) is an act of faith. The concept was theorised by Panikkar, R. (*L'Homme Qui Deviant Dieu*, Paris: Aubier, 1969) as a third way between the doctrine that identifies faith with orthodoxy, which can lead to "dogmatism;" and the moral, which identifies faith with orthopoiesis, a behaviour which is defined as correct, which can lead to "moralism."

[14] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo.* Madrid: Espasa, 2009, p. 37.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 181-197

liphate, where he is the absolute ruler and supreme guide. As a consequence, his actions acquire a sacred value, as he rules over the *umma* according to the divine will, embedded in the precepts transmitted by Mohammad.[15]

The caliphate is the form of political organisation that brings about the caliph's actions and represents an area of exercising of political and, at the same time, religious power, being him the highest earthly authority for the entire Muslim community. As a result, his work aims to have a universal scope because it is the earthly expression of the divine design.[16]

According to Islam, God's will has been conveyed through the sharia, as has been channelled by the Prophet in the Koran, together with the teachings and sayings of his own life (plural of *hadith* in Arabic) (*ibid*., 125), collected in the Sunnah. According to tradition, in the caliph's figure the two dimensions of the organisation of human life converge: the secular and religious ones (*dunya wa din* in Arabic, literally the world [Earth] and the faith), i.e. the function of spiritual guide (*imam*) of the *umma*; and the functions of political control (*imar*) of the "state" (*ibid*., 89).

During the 10th and 11th centuries, the constituent elements of the caliphate were theorised, thanks to the jurist Abou Al-Mawardi (974-1058 AD), who formulated the obligations of the caliph.[17]

In his masterpiece, as reported by Gómez G., *The Ordinances of Government (Al-Ahkam al-Sultaniya*), he established some principles for the development of an Islamic political theory: 1) All sovereignty, power and authority ultimately belongs to God; 2) Equality of believers who accept the sharia; 3) The community of believers is the only social and political body; 4) This community or *umma* is governed by a single ruler whose mission is to protect it and ensure compliance with the rules of sharia; 5) Armed defence of the *umma* is an individual responsibility for all Muslims.[18]

---

[15] Vercellin, G., *Instituciones del Mundo Musulmán*. Barcelona: Bellaterra, 2003, p. 318-321.

[16] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo... cit*, pp. 50-52.

[17] Jordán Enamorado, J., "Las Raíces Doctrinales del Terrorismo Yihadista." *Safe Democracy Foundation*. (03 July 2006). <http://spanish.safe-democracy.org/2006/07/03/las-raices-doctrinales-del-terrorismo-yi/>; Lano, A., "Sventola Bandiera Nera." *Rivista Missioni Consolata*, (January/February 2015). <http://sfogliabile.rivistamissioniconsolata.it/2015/MC_01_2015/index.html#34, pp. 35-45>.

[18] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo... cit*, pp. 50-52.

IV. THE SOVEREIGNTY OF THE CALIPHATE

Authors coincide in stating that, according to the interpretation of the Islamic political doctrine, the Islamic state's sovereignty is extra-territorial, as it resides in God, the only legislator, who delegated his authority to Mohammad and, via him, to the caliphs; so it is a doctrinal matter.[19]

The caliph's earthly power's source is its divine inspiration, this meaning that the management of the mundanity is an expression of God's authority.

As the supreme religious authority, the caliph has the duty to guide the action of the Islamic community according to the sharia and to defend Islam from the threat posed by the existence of lands ruled and populated by infidels.

The Islamic state model, from which the source of its authority comes, is a total and totalising system, and, as its political leader and in order to defend Islam and ensure its survival against corruption, the caliph may expand the territories of the caliphate, via conquest, to its natural limits, or the territories where Islam is practised, which are established by God.

Part of this power is reflected in the manipulation of the borderlands of the Land of Islam *(Dar al-Islam* in Arabic, literally Hogar of Peace, as no necessity of war against infidels is present and Muslim community should live in harmony within it) to start a jihad against false Muslims o infidels; the Land of Islam would be constantly expanding over *Dar al-Kufr* (Land of Disbelief/Heresy) and annihilating the *Dar al-Garb* (Land of War, where it is possible and desirable to fight, as it is a territory governed by actors opposed to Islam or threatening it). The "lands of heresy and war" are doctrinal concepts to describe territory according to the presence or absence within them of Muslims, that emerged from a subsequent interpretation of Islam in the thirteenth century.[20]

According to this reading, since the territories located beyond the borders of the caliphate or in its borderlands are not organised or governed by divine law, their authority and their very existence lack legitimacy and are potentially lands of conquest.

---

[19] Samaan, J-L., "An End-of-Time Utopia: Understanding the Narrative of the Islamic State." *NDC Research Report*, Research Division, NATO Defense College. (31 August 2015). <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=448, pp. 3-6>.

[20] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo... cit.*, p. 187.

Theoretically, these territories could also opt for a peaceful coexistence, or an armed peace, with *Dar al-Islam*.

However, as IS slogan states, the priority is "remaining and expanding" *(baqiya wa tatamaddad* in Arabic)[21], therefore conquering, occupying and governing a territory, as a basis for further expansion.

In fact, the proclamation of the restructuring of the Islamic caliphate on 29 June 2014 did not mean for IS the cessation of its offensive.

The "caliphate" declared in the ancient Mesopotamian territory has not boundaries, supposedly coinciding with the ceilings of their progress, nor have been defined as "caliphate" the whole territory constituted by the Anbar province in Iraq and the Yiazirah province in Syria, where IS installed. They have been renamed as administrative local unities ("provinces" or *Wilaya* in Arabic) of the Caliphate, that is read according to its doctrinal meaning, as a "world government" of Islam, an ecumenical organisation.

By taking this logic to its extreme consequences, every individual and/or community that ignores or rejects this reality lacks legitimacy because it is not governed by the sharia and is, as a consequence, placed at a lower level to the caliphate.

Dogmatically, the membership of (or the exclusion from) a religious community (whose limits are set by the requirement of obedience to religious beliefs) gives a certain degree of moral superiority and the (legal) right to (legitimately) survive to the state in which the community is personified.

As Lozano argues, the caliphate can define itself as legitimate while denying other communities' existence and statehood status.[22] As such, it claims a *sui generis* sovereignty.

V. QUTBIST STATE THEORY

The reading that IS makes of the restructuring process, territorial expansion and construction of the caliphate is part of the tradition of the jihadist

[21] Warrick, J., *et al.*, "The Rise of ISIS: 'Remaining and Expanding'," *The Washington Institute Policy Watch 2522*. (12 November 2015). <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-rise-of-isis-remaining-and-expanding>.

[22] Lozano Bielat, H., "Islamic State and the Hypocrisy of Sovereignty." E-International Relations. (20 March 2015). <http://www.e-ir.info/2015/03/20/islamic-state-and-the-hypocrisy-of-sovereignty/>.

interpretation of the concept of sovereignty, released as from 1964 by the Egyptian Sayyid Qutb, a member of the Muslim Brotherhood, who was inspired by a neo-Wahhabi ideology.[23]

In the eighteenth century, Wahhab was the ideologue of the Al-Saud family, later the royal dynasty of Arabia, and one of the instigators of fundamentalist Islamic thought, who utilised the teachings of Taqi al-Din Ibn Taymiyyah, a scholar from the fourteenth century (1268-1326). Taymiyyah advocated a return to a pure reading of the Koran in order to avoid the rule of *jahiliyya*[24] over the Islamic community and to defend it against the false Muslims who threatened it (in Taymiyyah's time, the enemies of the Islam were represented by the Mongols, who were expanding throughout Asia and westward).[25]

Jahiliyya is an ideological derivation of the principle of the *tawhid* (i.e. the oneness of God, that is, God's indivisibility with the world). Accepting the oneness of God brings to the absolute understanding of the sovereignty of God over the universe or *hakimiyya*, a concept developed by Taymiyyah, later turned in a pillar for some Islamic doctrine's radical views.[26]

In *Milestones (Maalim fi al-Tariq* in Arabic), Qutb advocated the transformation from the recognition of the *hakimiyya* (sovereignty of God) to the installation of the *rububiyya* or "dominion of God."[27] The recognition of sovereignty, read as a characteristic of God as the absolute and universal supreme entity whom power extended all over the whole universe, results in

---

[23] Qutb, S., *Milestones*. Islamic Book Service, 2006.

[24] In the sense of ignorance. Literally, this term describes the pre-Islamic age, as a period of ignorance and paganism.

[25] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo... cit.*, pp. 128-129; pp. 167-169.

[26] It was also him who theorised the concepts of *Dar al-Islam* and *Dar al-Gharb* in the 13th century since neither the Koran nor Mohammad's *ahadits* made reference to this doctrinal conception; Zahid, F., "Analysis of the Influence of Sayyid Qutb's Islamist Ideology on the Development of Djihadism." Centre Français De Recherche Sur Le Renseignement *Foreign Analysis*, no. 8. (01 September 2014): 1-5. <http://www.cf2r.org/images/stories/foreign_analyzes/fa-8.pdf>, p. 2.

[27] *Milestones* was Qutb's "manifesto." However some elements of Qutbism are found in his work *Social Justice in Islam (Al-Adalah al-Ijtima'iyah fil-Islam* in Arabic), and his Quranic commentary *In the Shade of the Qur'an (Fi Zilal al-Koran* in Arabic).

the exercising of this supremacy, explained with the concept of "dominion," i.e., the omnipotence of God, his power and authority in all aspects of life.[28]

Wagemakers, in "Jihadi-Salafi views of the Islamic State," argued that, in Qutb's view, the existence of the Islamic State is a reflection of the *rububiyya*, and its inexistence condemns society to a modern form of *jahiliyya*h.[29]

As Wiktorowicz explains, modern *jahiliyya*h was theorised in 1939 by Abou Ala al-Mawdoudi (founder of the *Yamah al-Islamiya,* an Indian version of the Egyptian Muslim Brotherhood) a non-Islamic situation where, as in pre-Islamic times, humanity was mired in ignorance. However, a modern *jahiliyya*h would be even worse, because in the modern age, after Mohammad's revelation, the man should know the existence of God, and every rejection of Islam would be just unexcusable because it would be an explicit one.[30] According to this radical Salafi thinker, the world was plunged into *jahiliyyah* for trying to replace the authority of God with the law of men to rule over other men. Any individual or organisation, which claims sovereignty for itself, is pagan.[31]

For this reason, the idea of the Western territorial nation-state is pagan, because it is contaminated by the concept of the Westphalian sovereignty, which replace the authority of God with the law of men who, building borders, rule over other men.[32]

VI. WESTERN SOVEREIGNTY. WESTPHALIAN AND INTERNATIONAL LEGAL SOVEREINGTY

[28] Gómez García, L., *Diccionario de Islam e Islamismo... cit.*, pp. 272-273.

[29] According to Wiktorowicz, «Qutb read Al-Mawdoudi's most influential works», in Wiktorowicz, Q., "A Genealogy of Radical Islam." *Studies in Conflict and Terrorism* 28, no. 2. (20 August 2006), pp. 75-97,

[30] Áviles Farré, J., "De la yihad clásica al terrorismo yihadí." *Revista de Historia Militar*, nº extraordinario, Madrid: 2009.

[31] Zahid, F., "Analysis of the Influence of Sayed Qutb's Islamist Ideology on the Development of Djihadism." Centre Français De Recherche Sur Le Renseignement *Foreign Analysis*, no. 8. (01 September 2014): 1-5. <http://www.cf2r.org/images/stories/foreign_analyzes/fa-8.pdf>, pp. 3; 5.

[32] Martín Muñoz, G., *El Estado árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*. Barcelona: Bellaterra, 1999.

As doctrine promoted by IS seems to attack the Western conceptualisation of sovereignty, it is relevant to analyse it. A classic definition of sovereignty is that of an "externally [from other states] recognised right of a political entity to exercise final authority over their own affairs."

"Sovereign" means that the status of a state entity is that of an independent political community. In this sense, sovereign states are what are generally recognised as such in a world of independent states. Theoretically, sovereignty grants equal treatment and conditions to state actors in the international system, despite any differences in size, extent, wealth and military capacity.[33] However, "sovereignty [remains] a complex concept with an unsatisfactory definition."[34]

Currently, "sovereignty" in IR is used mainly to indicate two interpretation of the concept: the international legal sovereignty and the Westphalian sovereignty.

Both are relevant with respect to its importance towards the sovereignty doctrine promoted by IS and the purpose of this study.

The former is described as a quality, that is, a characteristic of the state, something which is given, an object of the state. The latter stresses the separation (independence) of a territory-based political community from other states, which are excluded from the former domestic processes (no intervention).

By convention, the birth of the prevailing conception of sovereignty, on which the modern Western territorial nation-state system is built, is placed after the signing of the Treaties of Peace of Westphalia (1648), although some features had already been in existence before, and some aspects of the medieval system would remain active in later periods.

---

[33] Hossain, K., *State sovereignty and the UN charter*. Oxford, 1964. Quoted in Hassan, D., "The Rise of the Territorial State and The Treaty Of Westphalia." *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*, Vol. 9. New Zealand: 2006; Inayatullah, N., "Beyond the sovereignty dilemma: quasi-states as a social construct." In Biersteker, T. J., and C. Weber. *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 50-80.

[34] Crawford, J., *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2nd edition, 2006, p. 26.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 181-197

Caporaso sees the Peace of Westphalia as one of many steps that led to the so-called Westphalian system.[35] The coexistence of new sovereign states needed new rules which did not rely upon the doctrine of the church or the interests that could hide behind it. When these principles were placed on a great secular power in an international treaty, such as the Peace of Westphalia, the rulers were able to define their power with respect not only to the Papacy but also to other entities.[36]

Starting with Westphalia, there came a realisation of what being an independent nation meant (based on three principles: *rex est imperator in regno suo* on exclusive power of the ruler of their kingdom*; cuius regio, eius religio*, eg., a 1555 Treaty of Augsburg principle on the right to rule over religious issues without any external pressure; and the balance of power, that is, formal recognition of equality among state actors and need to maintain balance in distribution of power internationally).

According to this Westphalian system, all "Westphalian" states were formally recognised as being sovereign, i.e., they have the capacity to make independent decisions, which results in the exclusive exercising of power (or ruling) over a given territory. Their borders were accepted by other states, and their population, living within and bounded by these borders, was subject to the authority of their institutions.[37]

However, as the understanding of modern sovereignty seems not to be resolved with a definition nor it is fully covered by the Westphalian principles, the second dimension of sovereignty helps to best define it.

Indeed, it refers to what is usually understood by traditional sovereignty, that is, the act of mutual recognition among independent, legally equal territorial entities, created by cross-border relationships.

---

[35] Caporaso, J., *Continuity and Change in the Westphalian Order*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2000.

[36] Gordon, K., *The Origins of Westphalian Sovereignty*, Western Oregon University, (06 June 2008), pp. 22-23.

[37] Cardozo de Da Silva, E., "Teoría de las Relaciones Internacionales y Soberanía: Construcción, Deconstrucción y Reconstrucción." *Cuadernos Unimetanos*, no. 11. (September 2007), pp. 180-187.

International legal sovereignty would be "an institution built through the actions of states and granted by an act of their representatives," being a step further after the Westphalian "given" circumstances.[38]

VII. SOVEREIGNTY AND THE ENGLISH SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS

Broadly speaking, the international legal sovereignty, which includes the Westphalian principles as previous, given factors characterising a phase of a sovereignty-building, is the sense that the ES gives to sovereignty, to highlight its importance as one of the rules of what the ES calls the international society.

With respect to the main argument of this analysis, if the sovereignty is, according to the ES, not only a quality given by the state, but also a feature created and granted by the international society and the relationships, customs and beliefs that exist within that society, the consequence is that the Islamic State's ideology becomes a danger to the fundamental values of sovereignty, as a pillar of the international society, as Farer's reading on the ES suggests.[39]

IS jihadist Salafism has successfully implemented, in the short term, the establishment of the Caliphate/ Islamic state entity, which threats the legitimacy of the dominant form of statehood, the Western sovereign state-nation, described by the ES as the primary institution of international society (the "rules"), in order to replace it with a universal caliphate.

1. THE RULES OF THE GAME

A fundamental axiom of the English School is that there is an order in the international system, thanks to the primary or fundamental institutions. The system is anarchic, but an international society runs on shared norms.

The ES uses the notion of primary institutions of international society as organisational ideas to describe norms of coexistence conceived by systemic actors. The "Primary institutions" represent the pillars of the dynamics of

---

[38] *Ibidem.*

[39] Krasner, S., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Cambridge: Princeton University Press, 1999, p. 46.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 181-197

international relations, or the principles (the "rules") governing coexistence (the "game"), which warrant security.

Krasner explains that the society of states developed in the West, according to that described by Bull, a prominent exponent of the ES, has created a set of rules and institutions that are able to ensure a certain level of order among sovereign states (effective building of an international society as a whole). Bull emphasises the importance of being aware of the rules, norms and institutions of international society.[40]

This international society is visible precisely thanks to the ideas based on the key "institutions" on which the IR are based: war, the concept of great powers, the balance of power, the importance accorded to diplomacy and international law, and especially the principle of mutual recognition of state sovereignty.[41]

Sovereignty is explicitly cited as an example of a primary institution by Wilson. According to the English School, sovereignty is not only conceived as an intrinsic fact (Westphalian conceptualisation of sovereignty), but it is also seen as a basic idea of international society to be mutually recognised (international legal sovereignty).[42]

2. IS' CHALLENGE TO THE SOVEREIGNTY OF THE ENGLISH SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS

The legal status of the Islamic State is challenging the operational mechanisms of the territorial nation-state. IS did not attempt to build a sovereign state and look for its acceptance by the international community (or society, according to the view of the ES); it actually rejects the very concept of

[40] The institutions ensure that rules and standards are met, not as a result of calculation or coercion, but rather as a result of belief in, or of being convinced of, its legitimacy. These "institutions" define membership and belonging to the international system of those actors who abide by its rules and behave legitimately; Bull, H., *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977.

[41] Alderson, K., and A. Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

[42] Wilson, P., "Alternatives to realism: the English School of International Relations." paper presented at the Conference at the Johns Hopkins University, Bologna Institute for Policy research, SAIS Bologna Center, Italy. (28 February 2013), p. 2.

the nation-state and its sovereignty, as the Western political science describe them.[43]

The building of borders, artificial divisions that would separate Muslims, are the cornerstone of the nation state that recognizes their existence and the principle of their inviolability: Nielsen stressed that, for the jihadists of the caliphate, these are the symbols of the "infidel" West *(kafir* in Arabic) and their "apostate" allies *(murtad* in Arabic), acting against the supreme authority of God, because they attempt to establish a secular sovereignty.[44]

In practice, using Mayall's argument on the threat that the spread of nationalism represented for the international order in the 19th century,[45] apart from IS threatening the territorial and institutional integrity of at least two states (Syria and Iraq,), its denial of the Western concept of sovereignty, enucleated from the Qutbist theory on the state, threatens that which the English School calls a "primary institution."

VIII. CONCLUSIONS

IS has changed the security paradigm by threatening not only the military security of the states and their populations but also the concept of sovereignty. On one hand, the sovereignty according to the Western Westphalian tradition, as a foundation for the modern state and a base for structuring its personality statehood in front of other similar actors, and on the other, as an institution and principle of coexistence, defined as such by the ES.

In order to reach its political goals, the jihad of IS, doctrinally based on qutbism, threatens the sovereignty as primary institution, as defined by the ES, by weakening the role of the connection between territory and state. It disavows the concept of secular sovereignty, changing the foundations of political legitimacy by attempting to move the exercising of sovereign power

---

[43] Caracciolo, L. and F. Maronta, "Nella terza guerra mondiale noi italiani siamo in prima linea. Intervista a Pistelli." In Caracciolo, L., *et al.*, *Le Maschere Del Califfo*. Vol. 9. Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso, (09 September 2014), p. 35.

[44] Nielsen, R. A. (6 February 2015). "Does the Islamic State believe in sovereignty?" *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/02/06/does-the-islamic-state-believe-in-sovereignty/?utm_term=.e57975993eb8>.

[45] Mayall, J., *Nationalism and International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 26-28.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 181-197

from the people and the state authority to the "vicar" of the envoy of God, or the caliph.

Despite the lack of external recognition, IS has promoted the structuring of a territory, which has some statehood-related characteristics, as it controls a territory, rules over a population, provides services, manages resources, etc.

The jihadism, on which IS bases its development, has changed the meaning of the concepts of territoriality, borders, sovereignty and statehood. Indeed, various violent political actors, inspired by a certain interpretation of a religious doctrine, have shown that their struggle's aim is to be the basis of a state which denies the legitimacy of other states' existences. As a consequence, they introduce contradictions within the regulatory structure of the international society and the meaning of the primary institutions, according to the ES.

The concept of the caliphate carried out by a jihadist view is opposed to the secular state sovereignty, but it takes into account the anchoring to a territory of a certain religion-denominated community. It undermines sovereignty while claiming exclusivity in an "alternative" form of sovereignty. The territory becomes a sacred object, not because of its connection with the people, but due to their relationship with Islamic law.

As a result, when they claim their "creations" to the international society, the jihadists from IS justify the construction of the caliphate using a concept of religious sovereignty, as a right granted by the will of God, which is, by its nature, obligatory.

Qutb's state theory inspires ideologically IS statehood process. Therefore, this process is not only a mere military and humanitarian threat to the state and citizenship security in those countries where it operates, but it represents also an ideological challenge to the concept of state sovereignty, which according to the English School of International Relations, is a primary institution of international society, then a pillar of pacific coexistence. Therefore, the jihadist concept of sovereignty represents a systemic threat.

Given that the threats to these institutions, as defined by the ES, are existential for the system for both units and for social order, IS jihadism, inspired by an anti-Westphalian qutbism, is a threat to the current structure of the international system.

NOTES

THE REGIONAL INTEGRATION AS A SOLUTION TO FACE THE MEDITERRANEAN SECURITY CHALLENGES

Maria Dolores ALGORA WEBER[1]

I. THE STRATEGIC ROLE OF THE MEDITERRANEAN REGION IN A GLOBALISED WORLD – II. REASONS FOR THE EXPANSION OF THE RISKS AND THE THREATS – III. A RENEWED "SECURITY ARCHITECTURE" TO TACKLE THE MEDITERRANEAN POLICY. IV.- THE IMPACT OF A REGIONAL INTEGRATION FOR SECURITY – V. 5+5 INITIATIVE OF DEFENCE AS A WESTERN MEDITERRANEAN MODEL FOR A REGIONAL INTEGRATION – VI. FINAL BALANCE.

ABSTRACT: The aim of this analysis is to do a short review of the Mediterranean Region situation in terms of Security. The regional integration will be tackled as the unique solution to face risks, threats and conflicts inside its frame. The multilateral initiatives which constitute the called "Architecture of Security" offer models to achieve this aim. The present contribution will be focused on the often unknown 5+5 Initiative of Defense. The scientific intention is not to point out a final solution to the troubling scene of the Mediterranean basin; it is just an approach to highlight the state of art on this issue.

KEY WORDS: Mediterranean region, Security Policy Architecture, regional integration and cooperation, 5+5 Initiative of Defence.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO SOLUCIÓN PARA HACER FRENTE A LOS DESAFIOS DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

RESUMEN: Este análisis tiene como objetivo una breve revisión de la situación de seguridad en la región del Mediterráneo. Entendiendo la integración regional como la única solución factible para hacer frente a los riesgos, amenazas y conflictos que tienen lugar en este espacio. Las iniciativas multilaterales, conocidas como la "Arquitectura de Seguridad" constituyen diferentes modelos para alcanzar este objetivo. Dentro de ellas este estudio se centrará en la Iniciativa 5+5 Defensa, que con frecuencia es poco conocida. La intención científica de esta contribución no es la aportación de una solución definitiva para el escenario conflictivo del Mediterráneo, sino ofrecer una visión general sobre cómo se encuentra esta situación en el presente.

PALABRAS CLAVE: región mediterránea, arquitectura de política de seguridad, cooperación e integración regional, Iniciativa de Defensa 5+5.

---

[1] Prof. Doctora – PhD, Senior Lecturer in Contemporary History and International Relations Universidad CEU San Pablo, Madrid. The following research has been developed on the framework of the I+D+i Project: "La Dimensión internacional de las transformaciones políticas en el mundo árabe" (CSO2014-52998-C3-3-P). <http://www.gresam.net/proyecto-transformacionespoliticas/>. Other contributions could be consulted at <http://www.mariadoloresalgora.es>.

L'INTEGRATION RÉGIONALE COMME SOLUTION AUX DÉFIS DE LA SÉCURITÉ MÉDITERRANÉENNE

RÉSUMÉ: Cette analyse vise à un bref examen de la situation de sécurité dans la région méditerranéenne. Entendue la intégration régionale comme la seule solution possible pour faire face aux risques, menaces et conflits qui se déroulent dans cet espace. Initiatives multilatérales, connues comme « architecture de sécurité », constituent des modèles différents pour atteindre cet objectif. De façon particulière cet étude metra l'accent sur l'initiative 5 + 5 Défense, souvent peu connue. L'intention scientifique de cette contribution n'est pas l'apport d'une solution définitive pour le scénario conflictuel de la Méditerranée, mais donner une vue d'ensemble de la situation au présent.

MOTS CLÉS: région méditerranéenne, architecture de politique de sécurité, integration et cooperation régionale, Initiative 5+5 Défense.

I. THE STRATEGIC ROLE OF THE MEDITERRANEAN REGION IN A GLOBALISED WORLD

The strategic role of the whole Mediterranean region is extremely relevant to global peace and stability in terms of collective security, economic development and cultural values. Inside this region there are many unresolved questions that should be answered in the near future to avoid or to solve the current critical weakness that involves this strategic area. These challenges concern not only those countries sharing its shores. All European Union countries and the whole international order in a globalised world could be affected by these challenges. The importance of the Mediterranean Basin has been historically linked to the convergence of interests of the most important region of the world: Europe, Africa, Middle East and Asia. Thus, this sea represents the maritime border of the four geopolitical areas.

In order to understand the Mediterranean policy, it is crucial to underline that those countries of the so called "South" are not waiting for solutions based in the old colonial scheme as a frame of relations. Times have changed. The solutions for their challenges need to be conceived under an equal and a fair relationship. It means that the Arab World strategic perception has to be taken in consideration to achieve a successful management of the regional crisis and conflicts.

Finally, it should be remarked that the Mediterranean area is one of the major principles of action of the Spanish Foreign Policy. The Spain´s geographical proximity to Africa makes it, compared to other European countries, the main point of access to Europe for the whole African continent. Spain has played a central role inside the cooperation initiatives between Eu-

rope and the rest of the Mediterranean countries. Spanish Foreign Policy in the area definitely combines both lines of action: on the one hand, it works as a regional unique body, through the European Union, NATO and the 5+5 Initiative; and on the other hand, it maintains strong bilateral relations with each country of the area.

II. REASONS FOR THE EXPANSION OF THE RISKS AND THE THREATS

The Mediterranean as a strategic region is endangered by multitude of risks and threats affecting its security. They are considered by the riparian countries like "shared challenges" because their trans-national consequences need of a multilateral and multidimensional action to face them. European Security Strategy documents highlight a list of complex challenges which cannot be tackled by a single nation. They need a close cooperation to deal with Islamic terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, failed states and organised crime. They are global threats to which should be added an asymmetrical development, an unbalanced demographic growth, an environmental degradation and clandestine and illegal migration flows in the case of the Mediterranean region.

The Mediterranean basin is really a turmoil area from the Eastern to the Western side. There are old unfinished conflicts that have limited relationships for a long time. On the Eastern side, the Arab-Israeli conflict was the context for several wars and very often attacks and crisis focused on Palestine. The frequent collapse of Oslo´s Agreements and the explosion of new Middle East crisis did never permitted the real launch of the Barcelona Process. It was one of the most important factors that explain its failure. On the opposite side, on the Western, the unfinished conflict of the Western Sahara has also important strategic connotations. This situation involves not only the countries in the area by its territorial borders, further away many other energetic and political factors have a strategic weight. The still currently tensions between Algeria and Morocco prevented the political regional understanding for years. It has a great negative impact on the regional integration with clear political, social and economic aftermaths. Both areas of conflicts, Eastern and Western, promote the implication of the European Union and the other the international powers into the regional policy development to fight against its permanent lack of stability.

On 2011 the North of Africa was the scenery where Arab uprising took place starting in Tunisia and Egypt with a very fast wide spreading. It was unexpected situation even in the case that there were many elements which could move the situation in that direction, but nobody thought it will happen. The balance of the called "Arab Spring" should be considered taking into account each different situation. In any case, a failed balance of its results very far from it was expected has to be unfortunately admitted. From the beginning it has converted the change of the Mediterranean policy strategy into a mandatory international issue[2]. This process has caused complex situations or conflicts with very difficult domestic solutions and with a questionable international response.

These risks and threats, including the possible territorially decomposition of states, were aggravated and expanded beyond the area of the Maghreb. The Arab uprising has negative effects on the area of the Sahel. The result of the Libya´s war, a new unfinished conflict, was the creation of a failed state that has upset the balance of the whole area. This situation has set off the alarm in neighbouring countries like Tunisia and Algeria. But the worse scenery, after the war of Libya, has taken place on the Sahel fringe. This is a strategic zone characterised by poor countries and crossed routes of which organised crime (linked to arms, drugs or human traffics), insurgents or terrorist groups used to take advantage of its instability. There are countries, for instance Mali (179 HDI) [3], Niger (188 HDI) or Chad (185 HDI), where there is a lack of security in a whole sense. It means food safety, nature safety and good governance safety and so on.

Thus the Sahel is full of non-state actors who exercise their own power and cross freely the regional porous borders. These risks and threats are not actually new. They exemplify the usual and the natural "modus operandi" inside the fringe. The really new situation is the fragility of the Maghreb states expose to these risks further more than ever. On the other hand, the instability of the North of Africa could upset directly the stability and security of

[2] Balfour, R, "The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?", *Policy Brief*, European Policy Center, June 2011.

[3] United Nations: *Human Development Index*, 2015.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

the European Union in a near future[4]. It needs an effectively and multilateral response.

On the Eastern side of the Mediterranean the war of Syria is still in process after five years. It is a terrible human drama which spread the worst humanity crisis living along the region for years. The most degrading exhibition of it is the illegal immigrant flow. The number of refugees running away is sharply growing daily. The international community has not submitted a proper response and solution to this tragedy. The European Union has shown its lack of capacity to arrange a common and credibility Migration Policy.

The war of Syria has a very complex solution because the international (United State and Russia) and regional Muslim Great Powers (Iran and Saudi Arabia) are involved in a proxy war where each one is defending their own strategic interests on the Middle East region. There are two opposing blocks using governments and non-state actors as tools of war.

In the framework of the traditional troubling context in the Middle East, beyond the war of Syria, the situation of Iraq and Turkey has become more unstable. Palestine crisis has got a second regional place in the list of the international interests, but it is still alive waiting for answers. It has not finished yet. The relation between Israel and the rest of the regional governments still moves towards crisis without solutions.

As it is well-known, the primary beneficiaries of this regional war context were terrorist groups who have been active for years. Al-Qaeda is still alive and operative but currently the focus is on ISIS (Islamic State of Iraq and al-Sham). Its aim is to promote a Great Caliphate affecting directly the internal situation of every mentioned region. It is the most important threat not only to the Mediterranean countries, moreover to the whole international order. This terrorist group has developed a military capability. Attacks of ISIS are increasing in many countries around the world but European Union significantly has become a very relevant target to them. A European Union proper response to counter this threat requires a formulating strategy[5].

---

[4] Simon, L.; Mattelaer, A. & Hadfield, A.: "A coherent EU Strategy for the Sahel" Directorate-General for External Policies of the Union (EU), Study, 2012. Pg.10.

[5] Arteaga, F.: "The European Union's role in the fight against ISIS", European Leadership Network, 30 September, 2014.

III. A RENEWED "SECURITY ARCHITECTURE" TO TACKLE THE MEDITERRANEAN POLICY

Perhaps the elements mentioned in the former paragraph let us understand that security is usually linked to development factors and prosperity, but it is not really enough. Many security situations cannot be solved under this principle. It is the reason why the "Security Architecture" is a permanent changing domain currently adapting to the new scenery.

During the 90s in order to tackle the Mediterranean risks and threats and build up an area of peace and shared prosperity the European Union focused its action on the economic and social development inside the region and it launched several initiatives. Those were based on the principle of an economic international cooperation as a tool for the stability. They tackled them convinced to achieve the regional security. For instance, the Euro-Mediterranean Partnership (The Barcelona Process) was the master framework to the new multilateral relations. The Barcelona Process included a Policy and Security basket but it was relegated and it was in a lower state of development. On the other hand, beside those European initiatives, the NATO Dialogue was also a pillar to develop a context of security, but it was not actually very active.

Unfortunately, many factors made that the foreseen prosperity and stability were not achieved or, at least, it had not given the expected results. However, there was a learned lesson: common problems and challenges needed common solutions.

On 2001, September 11th attacks turned the Security into a priority. It means that without Security cannot be achieved the stability, neither the economic development. This change of perception brought new concepts on which relies the currently international order. Security means multidimensional domains all of them linked. Security has to be understood under a global perception, this is well-known as a comprehensive approach. Since then it brought about a shift in the Western policy stance which concerned directly the Euro-Mediterranean Policy.

The current strategic situation link to the crisis theatres is characterised by its complexity, uncertainty and instability. Conflicts are the result of an extremely complex configuration that makes its resolution impossible only with using political, diplomatic and economic means or simply by using the force.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

For years international security experience has enhanced and has been strengthen so that it could be tackled a renewed "Security Architecture" based on this advanced previous long way.

The reshaping of the Mediterranean security is a difficult endeavor because of a number of constraints. First of all because the situation in the Middle East is still troubled and very complex; second, there is some reluctance from North Africa countries to engage themselves in security cooperation with the European Union within the established regional framework; and third, there are difference of security nomenclatures in the Arab World and the European Union[6].

Nowadays solutions for conflicts should be characterised by several essential requirements:

1) Integrated actions gathering security and cooperation fields are needed. The mentioned above comprehensive approach should be the main profile of any crisis management operation.
2) International intervention should be led under a multidimensional and multilateral response.
3) A common concept of security should be a priority. It means a sharing perception of the risk and threats. This common vision is the greatest difficulty that often stops activities within International or Regional Organisations.

European Union and NATO have a remarkable back ground on their international strategic documents which were recently updated following the above guidelines. The renewed "Architecture of Security" has been designed by several strategic paper works. The EU current approach to it has its deepest roots on the master lines drew on the European Security Strategy (2003) titled "A Secure Europe in a Better World" under the authority of the EU´s High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) Javier Solana and adopted by the European Council. Its main goal was the security response to the new international scenery following the 11-S attacks. Since then, as it was written in its pages, dangers and opportunities were new ones in the new context of a globalised world. The effective multilateralism

[6] Report of Euromesco Annual Conference 2016: "Towards a Security Architecture for the Mediterranean: a challenge for Euro-Mediterranean relations". Pgs. 12-14.

approach became the focus of the European Union Foreign Policy. It meant new strategic concepts, new availability of capabilities and new means.

This new approach has promoted a Security Sector Reform prone to emphasizing its technical aspects and to depoliticizing it[7]. Security is far to be associated only with the development of the Defense domain, but the military field, as a specific sector inside this framework, reflects well the mentioned change.

Beside the conflict prevention and the management crisis operations, the Petersberg tasks sharing civilian and military assets on peacekeeping operations remained as the core of the new Common Security and Defence Policy (CSDF). Since they were incorporated into the Amsterdam Treaty in 1999, Petersberg Operations increased the links between European Union and NATO. For many year the European Union encouraged itself to deal with the implementation of the CFSP and the CSDF included under its domain. Since 2007 EU was able to carry out rapid-response operations with two concurrent battle-groups with could be launched simultaneously if it is necessary.

In 2009 the Treaty of Lisbon strengthened this policy converting the European Union in a reliable security provider. EU has not a standing Army; its Defense is based on the Armed Forces contribution by the EU country members. This European Union Forces are able to joint disarmament operations, to face humanitarian and rescue tasks, to offer military advice and assistance, to carry out with a conflict prevention presence, crisis management and peacekeeping missions and post-conflict stabilisation.

In 2010 NATO launched its New Strategic Concept under the title of "Active Engagement, Modern Defence". The document gathered as the three core tasks of the Organisation: the collective defence, the crisis management and the cooperative security. The main innovation was focused on the admission and development of the above mentioned "comprehensive approach" as the guideline for security. It was the fruit of a decade of experience on the ground of conflicts where Armed Forces were involved in new tasks further than the conventional defence and deterrence. NATO committed itself on a continue renewal of the Alliance to address the 21st Century security challenges including strengthen of its Mediterranean Partnership.

---

[7] SAYIGH, Y.: "Security Sector Reform in the Arab Region: Challenges to Developing an Indigenous Agenda", *Arab Reform Initiative*, Thematic Papers nº2, 2007. Pg. 3.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

On 2012, during the informal meeting of Ministers of Foreign Affairs in Copenhagen, the idea to undertake a European strategic rethinking arose[8]. The main argument was the lack of connexion between threats, ends and means and the vague definition of the common interests and European Union ambitions. On the other hand, new non-states actors are gaining importance beside the state ones.

On June 2016 a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy was launched under the title of "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe". It is the European version of the NATO "comprehensive approach". The Strategy calls clearly to go ahead from a vision to an action looking for a credible Union. About the new "Security Architecture" on the Defense domain states: "the voluntary approach to Defence cooperation must translate into real commitment. An annual coordinated review process at EU level to discuss Member States' military spending plans could instil greater coherence in defence planning and capability development. This should take place in full coherence with NATO's defence planning process. (…) Defence cooperation between Member States will be systematically encouraged"[9].

European Union and NATO are involved in a deep reform of their security policies, operational planning and institutional structures. Both organisations have common guidelines to design their new "Security Architecture": to build closer connection between military and civilian structures and to enhance military cooperation among the state members.

The new global strategy detailed its lines of action fostering a peaceful and prosperous Mediterranean, Middle East and Africa. The diplomacy of Defence is a useful instrument to achieve this goal.

IV. THE IMPACT OF A REGIONAL INTEGRATION FOR SECURITY

For many years the evolution of the mentioned strategic perception looking for a proper "Security Architecture" has been led toward the develop-

[8] Drent, M.& Landman, L.: "Why Europe needs a new Security Strategy", *Clindengael Policy Brief*, nº9, 2012, pp.1-2.

[9] European Union Global Strategy: "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", 2016. Pgs.50-51.

ment of several Initiatives of Defence which attended complementary tasks inside the region.

In order to ensure that the Mediterranean risks and threats do not favour the outbreak of conflicts, these initiatives have displayed all the instruments and necessary resources. However, a deep debate about how could be them more and better exploited in a strong step forward to the shared peace which the Euro-Mediterranean Partnership proposes is on the floor.

Southern and Northern riparian countries feature the different initiative membership. They management their activities in different ways, but all of them have the common aim looking for stability though a shared security. They are the NATO Mediterranean Dialogue (Egypt, Israel, Jordan, Morocco, Tunisia, Algeria and Mauritania), European Union-PESD (EU, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Palestinian National Authority, Syria, Turkey, Morocco, Tunisia, Algeria and Mauritania) and the New European Neighbourhood Policy –ENP- (Jordan, Egypt, Lebanon, Morocco, Tunisia, Algeria, Libya, Israel, the Palestinian Authority and Syria), the 5+5 Initiative of Defence (Algeria, France, Italy, Libya, Malta, Mauritania, Morocco, Portugal, Spain and Tunisia), OSCE (Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Morocco y Tunisia) and UpM (EU and 15 countries from the Southern and Eastern shores).

The above network of relations inside the Mediterranean region created the framework for multilateral operations like they are Active Endeavour-NATO fight against terrorism, Active Fence – NATO Turkish Protection of Syrian ballistic missiles, Task Force Besmayah- USA (NATO / UE) Military Training Operation in Iraq, EUCAP Nestor and Ocean Shield - EU Comprehensive Approach against piracy in the Horn of Africa, EUNAVFORMED Sophia- EU Prevent Human Traffics in front Coast of Libya or FPNUL in Lebanon.

All these international operations have contributed to enhance and to strengthen the Mediterranean security, however they are not development under a real regional integration criterion. Indeed they draw a Western model of security shared with the Southern Mediterranean countries. This is the main difficulty to achieve the confidence measures needed inside the region to face the common security. NATO shed a model as a new project but actually repeating the traditional scheme of the Westphalian approach based on the state-center interests and its international dimension. ENP not very far

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

from NATO model is really a mean to maintain the regional Europeanisation and to promulgate the European values without offering direct membership to the third countries. EU strives to make an ideological and moral difference on the world promoting values like democracy, human rights, common markets and even common security to face risks and threats in order to create a regional community[10].

The 5+5 Initiative of Defence has promoted a network of relations based on the mutual confidence which represents an exception regarding to the conventional relationships inside the framework of the security initiatives. It is neither address towards a re-territoriality position but it is focused on a regional integration under equal criteria among its members. It works under the rule of law and democracy which guide the principle of consensus. All members have been founder members and it is not taking into account an enlargement of the Initiative. It clearly means they share a real field of common interests and training for joint operations. On the other hand, they make an effort towards a common strategic vision. In order to achieve this goal a willing of a mutual knowledge which represents a deep challenge is truly promoted. Finally, its vocation is to keep an informal dialogue far from the idea of a structural international organization which increases the annual committed budget of its financial and human resources and brings complex political decisions. These are the key elements that explain its successful.

The 5+5 Initiative of Defence drive wide advantages to tackle a deep reform of the security sector for the Southern members. First of all, it promotes a further motivation to imply the domestic actors of the Arab World into the security needed inside the Mediterranean region. There is a feeling of local ownership. It improves the government-society relationship about Security and Defence issue by increasing the civil society support; second, it favours relations among 5+5 Arab members which are not so easy at political level because Policy decision makers are only engaged endorsing the Defence planing at the most top level; and third it contributes to limit the military field to the Defence domain separating it from the security sector as a whole. The patterns of a very practical training within the Initiative suggest the distance between external defence and internal security, even more the military and

[10] Wesley Scott, J.: "Bordering and ordering the European Neighbourhood: a critical perspective on Eu territoriality and geopolitics", *Trames*, Vol. 13 / 3, 2009. Pg.233 y 238.

other political affairs concerning regional security. This is especially important in the case of Souther countires.

V. 5+5 INITIATIVE OF DEFENCE AS A WESTERN MEDITERRANEAN MODEL FOR A REGIONAL INTEGRATION

The 5+5 Initiative of Defence is not very well-known. This Initiative is not still operative to carry out international operations but perhaps it could be possible in a near future. Since it started its tasks within the domain of Defence, it has been characterised by its permanent development and progress bringing a successful cooperation during its period of training. It avoids the gap between Western rhetoric and practice towards the Arab region.

The Initiative concerns the ten countries of the Western Mediterranean basin: Algeria, France, Italy, Libya, Malta, Mauritania, Morocco Portugal, Spain and Tunisia.

The idea of grouping the countries of the Western Mediterranean in a dialogue forum began at the 80s but it was strengthen in the Ministerial Conference of Foreign Affairs at Rome in 1990. On this year, the 5+5 Dialogue launched its activity as an informal subregional forum to reinforce Mediterranean cooperation on social, political and economic fields.

As it was said before during the 90s it was not very active. Then other partnerships like the Barcelona Process represented the new deal of the new emerging global order. It was based on the Euro-Mediterranean cooperation and it required all the efforts. The imposed sanctions to Libya by the United Nation Security Council after the "Lockerbie Issue (UK)" damaged the regional cooperation. For many years, Libya was isolated and didn't participate in the regional process of decisions.

The terrorist attacks of September 11th highlighted one of the most important faults of the Barcelona Process as it was the lack of attention on the Policy and Security basket. In this context the 5+5 Initiative was re-launched as an alternative in the Western Mediterranean.

On the 21st December of 2004 the first Ministers of Defence Meeting took place in Paris. The countries of the 5+5 Initiative of Defence[11] signed the Declaration on cooperation in the field of Security. On this domain the Initiative has been very active from the beginning without any interruption

[11] <https://www.5plus5defence.org/fr>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

on its progress. During the Spanish Presidency it was celebrated its 10th Anniversary in 2014.

In order to promote security in the Western Mediterranean, the 5 +5 Initiative of Defence encourages itself to look for the mutual confidence among its member countries, to enhance the mutual understanding and knowledge and to develop a multilateral cooperation. Thus, it is maintained under three Principles of Action: Diplomacy, Multiculturalism and Civil-Military Profile.

Three major domains of action were endorsed by Ministers of Defence at the Declaration of Paris in December of 2004: Maritime Security, Air Security and Cooperation for civil protection in case of natural disasters or humanitarian crisis. Later on, a fourth chapter was included regarding the Training and Researching of civilians and military in the above mentioned domains. This chapter promotes a permanent and large human network inside the 5+5 area.

The Initiative is structured in three levels of work which represent three levels of decision makers: a Ministers of Defence Meeting, a Steering Committee and Working Groups linked to the different projects.

Each cycle is defined through the annual Ministers of Defence Meeting in which the activities carried out along that period are evaluated and the Plan of Action for the following year is approved.

The Steering Committee is composed by two representatives of the Defence Ministers of each country who meet twice a year. Rotating in accordance with an English alphabetical order, each participant nation held the annual committee's chairmanship. The Steering Committee meetings have become an outstanding innovation of 5+5 Initiative of Defence. They are essential consulting forums that permit the development of a high level relationship between the Armed Forces of the member countries. These are really a military training for decision makers going further than other similar meetings in other international originations.

The core task of the Steering Committee is to debate and design the proposal for the mentioned Annual Plan of Action where multilateral cooperation on Defence is organised through joint training military exercises and other kind of activities focused on an academic approach. The offered activities have increased so much that they have to be restricted to allow a regular and equal participation of every member. The Annual Plan of 2017 includes

38 activities offered by the ten country members. Few examples of them are the following ones: a Seminar on "Cross-border crime and its impact on public security" leads by Algeria; a Seminar and Exercise on "Improvised explosive devices "(IEDs) leads by Spain; an Exercise on "Survival in the desert" leads by Tunisia; the 3rd Simulation Exercise (CPX) of the Non-Permanent Operative Coordination and Planning Center leads by Morocco; the 1st Workshop in the field of Special Forces leads by Italy and others more lead by France, Libya, Malta, Mauritania and Portugal.

The largest joint military exercises are aimed to achieve a shared training on of Maritime Security (Seaborder) and Air Security (Circaete). In both cases there were an enlargement of participant countries and they have been repeated every year. A new annual exercise on Special Forces Cooperation and another one on an Air System of Drones by Remote Control Cooperation will be held in a near future.

Beside the Annual Plan of Action, there are also developed projects which contribute to the core tasks of the initiative. They are the Regional Virtual Centre for Maritime Traffic control (V-RMTC 5+5) leads by Italy (2007); the 5+5 School of Defence leads by France (2007)[12]; the Center Euro-Maghrebi for Strategic Researches and Studies leads by Tunisia –CEMRES- (2009)[13] ; the Naval Coordination Group leads by Spain (2013) and a Non-Permanent Operative Coordination and Planning Center –OCPC- leads by France (2014).

There are another future projects which development is in different level of progress: Training Centre for humanitarian demining leads by Libya, a network for Cooperation in Search and Rescue issues (SAR) leads by Malta, a network for Marine Pollutions Response leads by Morocco and Spain.

Tunisia, which chaired the Initiative on 2015, suggested a new focus on strengthening the capabilities of Western Mediterranean Armed Forces to guarantee secure borders of the 5+5 Initiative of Defence space, to increase

[12] It is worth to mention that the balance of results on 2016 reports that almost 500 auditors have been involved at the three different level modules (Junior, Intermediate and Senior) at the School of Defence.

[13] 6 Research Projects have been finished at CEMRES. On 2016 the research was on "DAESH: rapid expansion factors seen from the 5+5 space" led by Morocco and on 2017 the current project is on "Security issues related to climate change in the 5+5 space: What implications on defense policies?" leads by France.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

the cooperation to combat terrorism and smuggling on the country's borders, to ensure air and maritime control, to manage crises and to intervene in relief and rescue operations. On March of 2017, under the France Presidency, the Steering Committee has remarked the former mentioned aims and the Climate Change defense issues and Cyber Defense were also presented as key areas to be addressed within the Initiative.

Finally, within the framework of external relations of the 5+5 Initiative of Defence with other actors and multinational entities, it stated out the informal meeting of the UE Ministers of Defence with the initiative's Ministers of Defence celebrated in Évora (Portugal) on September 2007. At this meeting Spain stood up the 5+5 model as an instrument of maximum usefulness for the Western Mediterranean. However, taking into consideration the vital importance of the Mediterranean area as a whole and that the 5+5 did not cover all PCSD needs, Spain proposed that the 5+5 Initiative would complement those already existing on PCSD.

VI. FINAL BALANCE

The Mediterranean Basin is a critical strategic area whose security concerns the international stability as a whole. Common risks and threats inside the Mediterranean region need a shared security policy and instruments to achieve a permanent stability.

The security policy has to be planned under a strategic concept result of a common perception that includes the Northern and Southern dimension of the regional security. The 21st Century security challenges inside this region should be tackled on the base of common values and objectives fruits of the mutual confidence. These aspects constitute a key pillar to achieve a regional integration that allows a joint action among the Mediterranean countries.

Whitin the Mediterranean Basin the different institutional initiatives have promoted a positive environment to enhance the regional relationships by the establishment of dialogues, mechanism of conflict mediation and resolution. They have contribute to a wider political links by which a new international cooperation perspective for countries is a real option. Hence, once again, mutual confidence and shared development of strategy plans represent important factors to re-built a proper "Security Architecture".

In order to fulfil this goal is absolutely necessary an effective multilateralism through the deeper development of the renewed "Security Architecture" as a framework based on the above mentioned common strategic concept. Joint security services and capabilities should be carried out among the Mediterranean countries. Beside it, Armed Forces Joint Operations should played a substantial role within the Security Field.

The different Initiatives of Defence play a complementary role one to another. EU Security and Defence Policy is dealing with a process of progress on this domain. It is expected an improvement on the regional security through the implementation of the recent approved Strategy of Security (June 2016) but the bases for a regional integration between EU and non European Mediterranean countries are not included on it. The NATO Mediterranean Dialogue has achieved important goals on the Armed Forces dialogue and training but still demanding of strengthen mutual confidence measures.

The 5+5 Initiative has awakened form its lack of progress by years. Now it illustrates a pro-active mean to renew the "Security Architecture". New domains which work as independent fora ones to another have been tackled under its framework. Since 2004 the 5+5 Initiative of Defence has experimented a permanent and quick increase of its activities. It represents a step forward inside the region. It is an exceptional network for strengthening the "Diplomacy of Defence". It could lead towards an integration model for the Mediterranean region whose effects on security could go further than the ones achieve through the political level. Even in the case that progress on this field is always under the Foreign Affairs Policy of each country member, the Annual Ministers of Defence Meeting promotes essential guielines towards a solid common strategic vision and a willness to mantain training on joint operations.

On the other hand, this human network represents a measure to bring closer the civilian sectors in charge for Security and Defence affairs inside the initiative. Hence, the ten members of 5+5 Initiative of Defence are actually engaged in contructive dialogue and practical integration relating to security in the Western Mediterranean region.

The 5+5 Initiative of Defence has enlarged its frame of action following the Mediterranean necessities on security according to the regional risks and threats. It is a model of mutual confidence and training on Armed Forces

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 201-217

Joint Operations under the criteria of shared service and capabilities. These operations drive towards a real motivation of the domestic actors to imply themselves into the security sector reform in its aspects linked to the military domain.

There are opposing arguments to 5+5 Initiative of Defence by its informal dialogue largely based on the mutual transfer of expertise through training not under a structural political frame. Perhaps it could be a future risk of regression, but it is not clear at all. The real point is that it works and it works surprising well. The main problem about it is its implementation in real military operations further than training inside the Western Mediterranean region but it is indeed a real challenge to tackle at Foreign Affairs Policies level.

It could be very wellcome the experience on Defence bringing new skills through training relationship if it could address the same values to higher level to promote a whole version of the regional security. Each government takes its own decision according its hitorical legacies, cultural value systems and political or economic position but the 5+5 Initiative shows there is a regional integration chance for willful open minds.

OTAN ET CONTRE-ASYMETRIE : AMBIGUÏTÉ ET DIFFICULTÉ D'ADAPTATION

Abdelhamid BAKKALI[1]

I. INTRODUCTION – II. L'ATTITUDE OTANIENNE A L'EGARD DES MENACES ASYMETRIQUES PENDANT ET APRES LA GUERRE FROIDE – III. LES CAUSES D'INADAPTATION DE L'OTAN FACE AUX MENACES ASYMETRIQUES – IV.- CONCLUSION

RESUME : Cet article s'intéresse à la place de la contre-asymétrie dans la posture stratégique de l'OTAN. Il est question de revenir, moyennant une approche historico-analytique, sur l'évolution de la prise en charge par l'OTAN de la menace asymétrique que ce soit pendant ou après la Guerre froide. Il en découle que malgré une omniprésence de la menace asymétrique, à caractères terroriste ou insurrectionnel, l'OTAN est demeuré dans une posture ambivalente depuis sa création en 1949 jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001. Mais depuis, on constate un effort considérable d'adaptation avec l'adoption d'une doctrine contre-asymétrique qui ne constitue en fin de compte qu'une catharsis de l'expérience afghane. A cet égard, une révolution paradigmatique demeure nécessaire en vue de se libérer de la pesanteur de la Guerre froide et fonder une stratégie multidimensionnelle combinant les solutions sécuritaire, politique, socioéconomique, culturelle, etc.

MOTS CLES : OTAN, contre-asymétrie, contrinsurrection, terrorisme, menaces asymétriques.

OTAN Y CONTRA-ASIMETRIA : AMBIGÜEDAD Y DIFICULTAD DE ADAPTACIÓN

RESUMEN: Este artículo se centra en el papel que desempeña la contra-asimetría en la postura estratégica de la OTAN. Se ha utilizado un enfoque histórico-analítico para comprobar cómo se ha desarrollado el interés de la OTAN en la lucha contra de las amenazas asimétricas, durante y después de la Guerra Fría. Como resultado, hemos comprobado que, a pesar de la omnipresencia de las amenazas asimétricas, de carácter terrorista o insurgente, la OTAN ha mantenido una postura ambivalente desde su creación en 1949 hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001. Pero, desde entonces, se puede constatar un esfuerzo notable para adaptarse, con la adopción de una doctrina de contrainsurgencia que, en definitiva, ha resultado de la catarsis tras la experiencia afgana. En este sentido, una revolución paradigmática es imprescindible para liberarse del peso de la Guerra Fría e idear una estrategia multidimensional que combine soluciones de orden de seguridad, político, socioeconómico, cultural, etc.

PALABRAS CLAVE: OTAN, contra-asimetría, contrainsurgencia (COIN), terrorismo, amenazas asimétricas.

OTAN AND COUNTER-ASYMMETRY : AMBIGUITY AND DIFFICULTY ADAPTING

ABSTRACT: This article looks at the place of counter-asymmetry in NATO strategic posture. It is a question of reexamining, through a historic-analytic approach, the evolution of how NATO addresses the asymmetric threats, be it during or after the cold war era. This implies that no matter how pervasive the asymmetric threat is, terrorist or insurrectional, NATO adopted an ambiguous posture since it was created in 1949 until the attacks of September 11, 2001. Since then however, we

[1] Expert des questions stratégiques et doctorant à l'Université Mohamed V - Rabat.

noticed great adaptation efforts with the implementation of a counter-asymmetric doctrine, which is seen, at the end the day, more like a catharsis of the Afghanistan experience. In this respect, a paradigmatic revolution becomes necessary in order to break NATO free from the legacy of the cold war and build a multi-dimensional strategy that integrates solutions for security, political, socio-economical, cultural issues…etc.

KEYWORDS: NATO, counter-asymmetry, counter-insurgency (COIN), terrorism, asymmetric threats.

I. INTRODUCTION

Depuis sa création en 1949, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a entretenu une attitude ambigüe à l'égard des menaces asymétriques. C'est ainsi que tout au long de la Guerre froide, il semble que l'OTAN n'avait prêté aucune attention particulière à ces menaces émergentes qui n'ont cessé de monter en puissance, et ce même, lorsqu'elles concernaient directement sa zone de compétence ou impliquait ses États membres sous forme de foyers violents à caractère terroriste ou insurrectionnel. Ces derniers, liés principalement aux efforts d'émancipation nationale, culturelle, religieuse et anticolonialisme, sont apparus plus tard sous formes notamment prédatrice, scissionniste, séparatiste et subversive.

Ainsi, le nombre total de décès dans la zone du Traité de l'Atlantique Nord, provoqués par la violence asymétrique entre 1949 et 2001, s'est élevé à plusieurs centaines de milliers[2]. Ont contribué à cette hécatombe les violences qu'ont connu la France, aussi bien dans la métropole que dans les départements d'outremers algériens et corses, la Turquie en liaison avec les questions kurde et arménienne, le Royaume-Uni pour ce qu'est de la question irlandaise, l'Espagne en liaison au séparatisme basque. D'autres Etats doivent être cités. Il s'agit principalement de ceux touchés par un terrorisme révolutionnaire de gauche qui fut l'œuvre de groupes anarcho-communistes, en l'occurrence la *Rote Armee Fraktion* (Allemagne), l'Action Directe (France) et les Brigades Rouges (Italie)[3].

Or, force est de constater que malgré la montée en puissance de ce phénomène, l'OTAN n'avait pas réagi militairement, et le plus souvent pas du tout, alors que les attaques terroristes sont assorties de bilans humains im-

[2] Bird, T., "The NATO and Counter-Insurgency: Capability, Credibility, and Political Will", *Contemporary Security Policy*, vol. 28, no. 1, April 2007, p.182-196.

[3] Cosseron, S., *Dictionnaire de l'extrême gauche*, Ed. Larousse, Collection *À présent*, 2007, p. 61

portants. Paradoxalement, la première et la seule activation de l'article 5 du traité s'est faite dans le cadre d'une réponse à une attaque émanant du groupe non-étatique en l'occurrence Al-Qaida aboutissant au pat stratégique afghan où la méga-puissance capacitaire de l'alliance ne lui a pas permis d'avoir la décision dans ce conflit *low intensity*.

Ce pat stratégique qui fait écho au constat fait par Rupert Smith, de remise en cause de l'utilité de la force face aux acteurs non-étatiques violents[4], interpelle les observateurs sur l'ambiguïté de l'attitude *otanienne* à l'égard des menaces asymétriques pour lesquelles l'alliance n'a pas été conçue initialement, et de la paralysie opérationnelle dont elle n'arrive pas à s'en défaire malgré l'effort doctrinal et capacitaire déployé.

II. L'ATTITUDE OTANIENNE A L'EGARD DES MENACES ASYMETRIQUES PENDANT ET APRES LA GUERRE FROIDE

1. L'OTAN FACE AUX MENACES ASYMETRIQUES PENDANT LA GUERRE FROIDE

Organisation politico-militaire constituée actuellement de 28 Etats occidentaux, l'OTAN avait pour vocation initiale d'assurer la stabilité et la sécurité du continent européen, après la Seconde Guerre mondiale, en prévenant tout renouveau de l'impérialisme allemand et en s'opposant à toute tentative expansionniste soviétique. Une citation attribuée au Lord Hastings Lionel Ismay, premier secrétaire général de l'alliance, fait à ce titre référence : « *keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down*».

Conséquemment, la formulation des principaux articles 5[5] et 6[6] du Traité de l'Atlantique Nord fut largement influencée par ces considérations géopolitiques et plus particulièrement d'une éventuelle menace massive d'origine soviétique. Cette hypothèse qui a hanté les esprits avait provoqué l'exclusion d'autres formes de menaces notamment les actes terroristes et les insurrec-

[4] Smith, R., (Général), *L'Utilité de la force – L'art de guerre d'aujourd'hui,* Ed. Economica, 2007.

[5] Relevant du principe de la défense collective, l'Article 5 stipule que si un Allié est victime d'une **attaque armée**, chacun des autres membres de l'Alliance considérera cet acte de violence comme une attaque armée contre l'ensemble des membres et prendra les mesures qu'il juge nécessaires pour apporter une assistance à l'Allié attaqué.

[6] L'article 6 définit la zone territoriale à laquelle s'applique l'article 5. Elle a été modifiée par l'article 2 du Protocole d'accession au Traité de l'Atlantique Nord de la Grèce et de la Turquie, signé le 22 octobre 1951.

tions, qui se placent au-dessous du seuil d'une attaque armée d'autant plus que les auteurs sont des groupes non-étatiques. Néanmoins, forces est de souligner que ces deux modes d'action asymétriques étaient certainement connus[7] ; mais probablement sous-estimés eu égard aux effets d'attaques armées massives émanant de forces militaires régulières et plus particulièrement en cas d'usage d'armes de destruction massive.

Par ailleurs, pris individuellement, les Etats membres de l'OTAN ont généralement adopté insidieusement des attitudes ambivalentes à l'égard des phénomènes asymétriques. Cette ambivalence oscillait entre le consentement, le soutien et dans certains cas, on pourrait soupçonner, une sorte d'incubation comme solution opérationnelle.

Ainsi, des extrémistes nationaux anti-communistes, racistes et religieux ont régulièrement ou occasionnellement eu recours à la terreur dans l'impunité à l'instar des sectes fondamentalistes chrétiens dans certains Etats ; de même des régimes totalitaires avaient les coudées franches en Europe comme ce furent les cas du Portugal, de la Grèce et de la Turquie, ou en Amérique latine, en Afrique, au Proche-Orient et en Asie ; on note également des pratiques étatiques assimilables aux actes terroristes. A titre d'illustration, il y a lieu de citer le sabordage à quai d'un navire d'une organisation écologiste qui s'apprêtait à appareiller pour protester contre des essais nucléaires.

2.L'OTAN FACE AUX MENACES ASYMETRIQUES APRES LA GUERRE FROIDE

La rupture stratégique provoquée par la fin de la guerre froide a créé la nécessité de réformer et en partie de réorienter la vocation de l'OTAN. Sa posture stratégique a dû être ajustée à la volatilité accrue des nouvelles menaces à la sécurité internationale. La disparition de l'ancien rival de l'OTAN a été accompagnée par de nouveaux défis. La fin de la confrontation militaire Est-Ouest a même été responsable dans une grande mesure de la prolifération des guerres locales formant une kyrielle de foyers violents de faible intensité. En outre, la mondialisation, de par l'accroissement considérable de la libre circulation de personnes, de biens, de services et de flux d'informations ont ouvert de nouvelles possibilités aux terroristes transnationaux. Cependant, les menaces asymétriques, notamment le terrorisme, avait continué à être absentes des documents doctrinaux et décisionnels de l'OTAN alors qu'elles

[7] Les Etats-Unis disposent d'un manuel de contre-insurrection datant des années 1930.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 219-230

s'affirment comme menaces graves devant faire l'objet d'une défense collective.

Cette attitude contraste avec l'attention portée à ce phénomène transnational de la part de plusieurs autres organisations internationales, dont notamment l'Organisation des Nations Unies. A cet égard, deux questions se posent avec acuité : Pourquoi l'OTAN avait été si lente à reconnaître une menace majeure comme mettant en péril aussi bien la sécurité internationale que la sécurité de ses membres ? Pourquoi a-t-elle réagi si tard pour entreprendre une action collective et chercher à endiguer une telle menace ?

La raison principale semble être dans l'interprétation selon laquelle l'article 5 était applicable seulement si une **attaque armée** ait lieu en provenance d'un Etat situé hors de la zone du Traité de l'Atlantique Nord. Par conséquent, la violence asymétrique et les activités contre-asymétriques ont été considérées comme des questions internes et ne peuvent être invoquées au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, et encore moins les questions liées aux ripostes punitives prises de manière collective.

En outre, certains Etats-membres influents de l'OTAN, à l'exception notable de la Turquie, ne voulaient pas soulever, et avaient même activement résisté à soulever ces questions dans les forums internationaux[8]. Plus encore, le terrorisme qui a causé le plus grand nombre de victimes dans les Etats membres de l'OTAN depuis 1949 a souvent été étroitement associé aux mouvements qui luttent, ou du moins qui prétendent lutter, pour de nobles objectifs tels que la liberté, la justice, la libération nationale de la domination coloniale, l'émancipation sociale, la démocratie et les droits de l'homme. La suppression de ces mouvements par la force a souvent suscité de vives critiques et protestations de gauche et la partie libérale, ainsi que l'opposition forte à la fois interne et externe. Enfin, les attitudes des opinions publiques à l'égard de ces mouvements ont beaucoup varié au sein même des États membres de l'OTAN, avec des normes de légitimation variables appliquées au cas par cas.

Par ailleurs, ces différences d'appréciation des actes terroristes et insurrectionnels, considérés par-dessus tout comme une question ne relevant pas de la compétence de l'OTAN, avaient empêché la mise en place d'une politique et d'une coopération contre-asymétriques. C'est dans ce cadre qu'il convient de comprendre le comportement de certaines organisations politiques et des

[8] Bird, T., *loc. cit.*.

groupes armés illégaux mettant à profit, pendant des décennies, soutien logistique, abris et couvertures, et dans certaines mesures, pouvoir bénéficier de formation et de soutien sur le territoire d'un État membre de l'OTAN.

Conséquemment à ces attitudes et limites auto-imposées, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont profondément surpris l'OTAN. Néanmoins, dès le lendemain des attaques et dans un élan très bref, le Conseil de l'Atlantique Nord, qui est la plus haute instance de l'Alliance, a invoqué le fameux article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Cette invocation est la première en genre durant toute l'histoire de l'OTAN. Paradoxalement, l'invocation a porté sur la défense de la zone continentale des États-Unis d'Amérique et non de leurs alliés européens, et ce, dix après la fin de la Guerre froide et non pas au cours de celle-ci. D'autant plus, l'invocation de l'article 5 a été motivée par des attaques terroristes perpétrées à l'intérieur du territoire d'un Etat membre et contre celui-ci par un petit groupe de civils et non par une attaque armée massive à partir de l'extérieur la zone du Traité de l'Atlantique Nord.

Dans le même registre, il s'agit de la première fois dans l'histoire de l'OTAN que la «guerre contre le terrorisme» a été proclamée comme une mission majeure pour l'alliance. On constate à partir de ce moment un revirement dans la posture stratégique de l'OTAN. Depuis, elle fait montre de vitalité et de réactivité pour s'adapter et faire face aux menaces asymétriques de plus en plus pesantes sur la sécurité de ses membres. Ainsi, l'OTAN n'a cessé de développer des capacités supplémentaires, ajuster ses structures internes, développer sa propre doctrine contre-asymétrique[9] et réviser ses relations avec d'autres acteurs pour faire face aux menaces asymétriques[10].

Le brusque changement de posture stratégique de l'OTAN, intervenu dès le 12 septembre 2001, a été en grande partie en raison de l'impact psychologique et politique exceptionnellement fort des trois attaques simultanées, au demeurant, brutales et visiblement spectaculaires causant la mort de plusieurs milliers de victimes civiles. En second lieu, les attaques ont porté un coup très dur à la fierté et au mythe de l'inviolabilité de la citadelle américaine, qui est

[9] Allied Joint Doctrine For Counterinsurgency (COIN) - AJP-3.4.4, February 2011.

[10] Ugur Kocabaş, Y., "NATO's Counterterrorism & Counterinsurgency Experience in Afghanistan: Lessons Learned", *NATO Centre of Excellence Defence Against Terrorism*, November 2014.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 219-230

au demeurant la seule dont le territoire est resté épargné ces deux derniers siècles.

En somme, la volteface de l'OTAN, quant à la prise en charge des menaces asymétriques, pourrait donc être exclusivement expliquée par le caractère unique et hautement symbolique des attaques du 11 septembre 2001. Néanmoins, force est de reconnaitre que la prise de conscience de la nécessité d'une telle réforme, en d'autres termes de changement de concept stratégique, remontait à trois plus tôt lors du Sommet de Washington en 1999 où il a été procédé à une définition plus large de la sécurité de la zone euro-atlantique et la prise en compte des nouveaux risques apparus depuis la fin de la Guerre froide.

III. LES CAUSES D'INADAPTATION DE L'OTAN FACE AUX MENACES ASYMETRIQUES

1. IMPOSTURE D'UNE « GUERRE » CONTRE LE TERRORISME : UN CONSTAT IRREFUTABLE

Malgré l'engagement et la combinaison des efforts de nombreux acteurs, États, groupe d'Etats et organisations internationales, le bilan de la «guerre contre le terrorisme » semble loin d'être probant. Certes, plusieurs milliers de combattants présumés et d'autres partisans d'Al-Qaïda, y compris leur leader emblématique Ben Laden, ont été tués, détenus ou emprisonnés ; mais, le groupe Al-Qaïda et ses franchises tentaculaires semblent résister au déracinement. On pourrait même penser que cette pseudo-guerre a eu l'effet pervers de provoquer le pullulement de groupes jihadistes comme le montre notamment la montée en puissance de l'organisation Etat Islamique avec l'afflux tous azimuts et incommensurable de combattants terroristes étrangers. Le nombre de nouveaux militants jihadistes, formés et équipés, venus gonfler les rangs des groupes terroristes serait augmenté de façon vertigineuse, comme le montre la profusion des foyers insurrectionnels en Afrique du Nord, Proche-Orient, Moyen-Orient, Asie Centrale, Asie du Sud et du Sud-est.

De l'échec de l'OTAN à éradiquer Al-Qaïda malgré l'effort colossal consenti depuis 2001, force est d'en déduire qu'une forte inadéquation persiste

encore entre les exigences relatives à une lutte efficace contre cette mouvance nébuleuse, d'une part, et plusieurs caractéristiques fondamentales de l'Alliance, d'autre part. Quelles en seraient donc les causes sous-jacentes ?

2. LES INADEQUATIONS : ORGANISATIONNELLE, JURIDIQUE ET CAPACITAIRE

La première cause est d'ordre organisationnel. Etant une grande et une ouverte organisation internationale, contenant près de 300 comités et astreinte à des procédures complexes de prise de décision, l'OTAN est bureaucratiquement trop encombrant et lent à cet égard. A côté de cela, il convient de tenir compte de l'entrave que pose la discorde politique découlant de la différence dans la perception du terrorisme et dans le degré de vulnérabilité et d'exposition à cette menace.

En fait, l'anti-terrorisme ne représente pas encore une grande priorité dans les agendas d'un certain nombre d'Etats membres de l'OTAN. Selon une étude de la RAND Corp.[11], l'OTAN n'est pas encore en mesure de se libérer de la pesanteur créée par l'expérience de la Guerre froide afin de pouvoir relever le défi asymétrique. A ce titre, la coopération permanente et de haut niveau entre les services de sécurité correspondants et les forces armées des états membres de l'OTAN achoppent sur des distorsions multiples lorsqu'il s'agit de la lutte contre le terrorisme. Les tentions ayant suivi l'appui aux assassinats ciblés de deux dirigeants palestiniens du Hamas intervenues en 2004 sont la meilleure illustration de la divergence des vues concernant l'acceptabilité politique du terrorisme sous toutes ses formes, y compris ce qu'est appelé le terrorisme d'État.

La deuxième cause est d'ordre juridique. Elle est liée aux dispositions légales du Traité de l'Atlantique Nord. La portée de ces dispositions contraste fortement avec la portée mondiale du terrorisme transnational contemporain qui opère aux échelles nationales, régionales et internationales. Ainsi, on constate également la récurrence de grandes divergences d'ordres politique et doctrinal quant aux opérations menées par l'OTAN hors sa zone définie par l'article 6 à l'instar de celles menées dans des Etats d'Asie ou d'Afrique ne menaçant pas militairement et de façon directe l'un des membres de l'alliance présentées comme une ingérence dans les affaires internes des Etats tiers. Les détracteurs de ce genre d'opérations invoquent les articles 5 et 6 et l'ab-

[11] BIRD, T., *loc. cit.*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 219-230

sence de dispositions claires autorisant les opérations militaires préventives. A ce titre, l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord s'appuie sur l'article 51 de la charte des Nations Unies qui stipule que la légitime défense ne peut intervenir qu'en cas d'attaque armée. Les interprétations de ces dispositions privilégiant des ripostes préventives et préemptives ne font pas l'objet d'un large consensus.

La troisième cause est d'ordre capacitaire. En fait, le handicap majeur découle de l'utilité limitée de la puissance militaire dans la lutte contre-asymétrique. Si les conflits asymétriques constituent, au même titre que les conflits classique opposant les Etats, une «*simple continuation de la politique par d'autres moyens* »[12] ; il n'en demeure pas moins paralysant qu'ils ne peuvent être traités de la même manière.

Le retour d'expérience de plusieurs conflits asymétriques démontre l'inanité et l'imposture de mener une contre-asymétrie selon le modèle des guerres classiques[13]. Une contre-asymétrie réussie exige une approche holiste où l'emploi de la force doit être contenu dans un niveau limité de sorte à créer les « conditions de succès » au profit d'autres mesures d'ordres politique, social, économique, etc. Il en découle que les systèmes d'armes de l'OTAN, au demeurant les plus puissants, les plus meurtriers, les plus coûteux et lourdement entretenus par les Etats membres de l'OTAN ont perdu la majeure partie de leur pertinence vis-à-vis d'un ennemi le plus souvent invisible et largement dispersé parmi la population. Les armes nucléaires constituent l'archétype de ces systèmes d'armes du fait qu'ils ont cessé de dissuader des adversaires apatrides. Paradoxalement, les armes nucléaires et leurs vecteurs se transforment d'un atout formidable de sécurité en une arme inopérante, pis encore, une cible très visée par les terroristes compliquant davantage les risques sécuritaires.

3. LA NECESSITE D'UNE REVOLUTION PARADIGMATIQUE EN MATIERE DE CONTRE-ASYMETRIE

La contre-asymétrie appelle une révolution paradigmatique dans la manière de concevoir et de faire la guerre. Le paradigme est entendu ici dans le sens qui lui a été initialement donné par Thomas KUHN, en tant qu'ensemble de postulats, de représentations, de notions ou d'idées admises par

[12] Clausewitz (von), C., *De la guerre*, Ed. PERRIN, 1999, p.46.

[13] Ugur Kocabaş, Y., *loc. cit.*

un groupe, une société ou une communauté, et qui orientent aussi bien la pensée que l'action[14]. Il arrive qu'intrinsèquement le paradigme atteigne un stade terminal de « crise paradigmatique » ; où il ne peut plus fournir d'explications soutenables ou orienter pertinemment l'action. C'est le moment de développer un nouveau paradigme plus approprié.

Ainsi, les masses blindées manœuvrant avec le soutien de feux nourris par des systèmes d'armes sophistiqués de l'artillerie et de l'aviation doivent laisser la place à des forces militaires beaucoup plus petites, modulables, mobiles et expéditionnaires capables d'opérer rapidement à de grandes distances. Les forces armées doivent être renforcées de plus en plus par des unités contre-asymétriques spécialisées (cellules réduites de commandos spéciaux équipés de moyens de combat et de déplacement adaptés, entités de soutien médical, moyens de génie et d'organisation du terrain, etc.).

A l'égard de ce changement de paradigme qui s'impose avec acuité, il serait irréaliste de penser que les Etats membres de l'OTAN vont dans un avenir prévisible modifier radicalement la conception et entièrement adapter le fonctionnement de leurs systèmes de sécurité à ce nouveau paradigme, et pour cause l'inertie institutionnelle et les conflits d'intérêts bureaucratiques.

La plupart des variétés du terrorisme ont des racines sociales et psychologiques profondes. Leur prévention dans leur foyer natal, au sein de la zone d'intérêt stratégique de l'OTAN, nécessite d'importants efforts, soutenus sur le long terme, dans les domaines socio-économiques, législatif, judiciaire, culturel, et autres. Pour atteindre l'effet escompté, ces efforts ne devraient pas être assimilés à une sorte de politique d'ingérence sous peine de se transformer en politique contreproductive.

Cependant, il convient d'introduire à ce niveau un bémol opérationnel évident. Le terrorisme sous toutes ses formes ne sera jamais déraciné partout et détruit définitivement. Une «guerre» avec un tel objectif total que celui d'éliminer complètement le terrorisme est donc une entreprise chimérique coupée de la réalité. La prévention systématique, la perturbation et autant que possible, la suppression des groupes et organisations terroristes détectés sont certainement envisageables ; néanmoins, elles nécessitent une lutte efficace, une mutualisation des efforts à l'échelle mondiale en incluant en tant que participants actifs l'OTAN, l'Union Européenne, l'Union Africaine ainsi que

[14] KUHN, T., « *La Structure des révolutions scientifiques* », Trad. Française Laure Meyer, Ed. Flammarion, Paris, 1972.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 219-230

plusieurs autres pays, entre autres, la Russie, la Chine, le Japon, l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie, l'Arabie Saoudite, l'Egypte et le Maroc.

Aussi, une organisation internationale relativement petite, spécialisée, à profil bas similaire à l'Interpol, mais avec une large adhésion transcontinentale pourrait, plus efficacement que les *mastodontes* organismes actuels, prévoir une coopération régulière plus étroite, confidentielle et plus rapide entre les services de sécurité nationale dans leurs activités anti-terroristes. Le cadre général de l'ONU reliant les institutions spécialisées et les organisations régionales de sécurité porte la meilleure promesse à cet égard, avec l'OTAN jouant un rôle constructif et actif dans cette entreprise mondiale.

IV.CONCLUSION

Hantés par la prévention de toute tentative expansionniste soviétique en Europe de l'Ouest et malgré que quasiment tous les Etats membres sont concernés par la menace asymétrique, les dirigeants de l'OTAN excluaient de leurs calculs stratégiques toute forme de menaces à caractère terroriste ou insurrectionnel. En revanche, pris individuellement, les Etats membres affichent des attitudes ambivalentes oscillant entre le consentement, le soutien et l'incubation comme solution opérationnelle dans le jeu conflictuelle de l'encerclement été de contre-encerclement de la Guerre froide.

Cette posture, qui demeura en vigueur jusqu'au lendemain de la Guerre froide, se justifie par les dispositions de l'article 5 qui stipule que la riposte de l'OTAN ne s'active qu'en cas d'attaque armée en provenance d'un Etat situé hors de la zone du Traité de l'Atlantique Nord. Or, le seuil de la violence asymétrique est intrinsèquement en deçà de celui d'une attaque armée, d'autant plus l'adversaire asymétrique n'est considéré que comme une entité non étatique.

Paradoxalement, les attentats du 11 septembre 2001 ont affligé une blessure narcissique à l'OTAN le plongeant dans un désarroi difficile à s'y extirper. Ainsi, fut invoqué le fameux article 5 pour la première fois durant toute l'histoire de l'OTAN concernant la défense des Etats-Unis et non des alliés européens en réponse à une attaque terroriste et non une attaque armé menée par un groupe irrégulier de la valeur de moins d'une section d'infanterie au lieu d'attaque armée massive lancée par un Etat.

Ce n'est que dès lors que l'OTAN qu'elle a opèré un revirement stratégique pour prendre en charge ce genre de menaces. A ce titre, des capacités supplémentaires ont été développées, des restructurations internes ont été adoptées, une doctrine contre-insurrection propre à l'OTAN a été développées et continuellement mise à jour, ainsi qu'une profonde refonte des relations avec différents acteurs a été opérée pour mutualiser les efforts dans la lutte contre-asymétrique. Cependant et en dépit des efforts consentis et des mesures prises, force est de constater que l'OTAN ne s'est pas encore libérée de la pesanteur créées par l'expérience de la Guerre froide de sorte à pouvoir faire efficacement face à la menace asymétrique.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 219-230

DOCUMENTATION

DÉCLARATION CONJOINTE ÉTABLISSANT UN PARTENERIAT DE MOBILITÉ ENTRE LE ROYAUME DU MAROC ET L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2017.i5.10

Le Royaume du Maroc, l'Union européenne (ci-après "UE") et ses États membres participants, à savoir la République fédérale de l'Allemagne, le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume de Suède et le Royaume Uni (ci-après "les signataires"),

- RECONNAISSANT que la question de la migration occupe une place importante dans le partenariat exemplaire qui lie le Maroc et l'UE depuis plusieurs décennies;

- SOULIGNANT la nécessité d'œuvrer de concert et dans un esprit de partenariat en vue d'assurer une meilleure gestion de la migration selon une approche globale et équilibrée, dans l'intérêt mutuel;

- AGISSANT dans le cadre existant du partenariat UE-Maroc, en particulier sur la base de l'accord euro-méditerranéen d'association en vigueur depuis mars 2000, le Plan d'action UE-Maroc de 2005, établi dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV), ainsi que le nouveau document conjoint sur le renforcement des relations bilatérales (Statut Avancé) de 2008 et le Plan d'action pour la mise en œuvre du Statut avancé (2013-2017);

- AGISSANT en cohérence avec les processus régionaux et internationaux impliquant le Maroc et l'UE, notamment le Dialogue Euro-africain sur la Migration et le Développement (Processus de Rabat), le Dialogue UE-Afrique, le Partenariat euro-méditerranéen, le Dialogue 5+5 et le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD); TENANT COMPTE également du Dialogue ACP-UE sur la migration, sur la base de la Convention de Cotonou;

- S'INSPIRANT de l'approche globale sur les questions des migrations et de la mobilité adoptée par l'UE, et notamment des quatre priorités opérationnelles qu'elle prévoit, ainsi que des priorités du gouvernement marocain en matière de migration et de développement;

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

- RAPPELANT que le respect des droits fondamentaux est à la base de la politique migratoire de l'UE et du Maroc, y compris dans le cadre des relations avec les Etats-tiers;

- RAPPELANT la qualité des relations qui existent entre le Maroc, d'une part, et l'UE et les Etats membres participants, d'autre part, dans le domaine migratoire, et prenant acte des réalisations atteintes dans le cadre des accords et instruments bilatéraux en la matière;

- SOULIGNANT la contribution des marocains résidant en Europe dans le rapprochement et le développement des relations maroco-européennes;

- PRENANT ACTE des avantages et de l'impact positif d'une gestion maîtrisée de la migration tant pour les parties signataires que pour les migrants, à travers sa contribution au développement des échanges humains, économiques et commerciaux entre les parties;

- REAFFIRMANT leur détermination à développer davantage leur coopération en matière migratoire selon une approche globale et équilibrée qui tienne compte de tous les aspects liés à cette question, sur la base des quatre axes prioritaires identifiés dans cette déclaration;

- RAPPELANT les communications conjointes de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 8 mars et du 25 mai 2011 sur "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée" et sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation" et la communication de la Commission européenne du 24 mai 2011 sur "Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée";

- PRENANT ACTE de la spécificité du Maroc en tant que pays d'origine, de transit et, de plus en plus, de destination finale en matière de flux migratoires et SOULIGNANT ses efforts constants pour maîtriser les routes migratoires, y compris maritimes, lutter contre l'immigration irrégulière et contre les réseaux transfrontières de trafic des êtres humains et de traite des personnes;

- REAFFIRMANT que la prévention et le contrôle de la migration irrégulière doivent être renforcés d'une manière globale et coopérative entre tous les pays concernés et RECONNAISSANT que la pauvreté et les déséquilibres socio-économiques sont parmi les causes fondamentales de tout mouvement migratoire;

- CONSCIENTS que la gestion des flux migratoires ne peut se faire à travers des mesures de contrôle seulement mais nécessitent également une action concertée sur les causes profondes de la migration, notamment à travers la mise en place de projets de développement dans les pays d'origine;

- CONSIDERANT qu'une coopération effective visant à maximiser l'impact de la migration sur le développement et que l'organisation concertée de la migration légale et de la mobilité sont des éléments fondamentaux pour une gestion efficace et mutuellement bénéfique de la migration;

- AGISSANT dans le respect des cadres législatifs du Maroc, de l'UE et des Etats membres participants;

- RAPPELANT les missions de l'UE au Maroc le 13 octobre 2011, le 6 décembre 2011, le 28 mai 2012, les 18 et 19 octobre 2012, les 14 et 15 février 2013 et le 28 février 2013 dans le cadre du Dialogue sur la migration, la mobilité et la sécurité;

ONT DÉCIDÉ d'établir un partenariat pour la mobilité, ayant pour objectifs :

- de mieux gérer la circulation des personnes pour des séjours de courte durée, les migrations régulières et la migration pour des raisons de travail en tenant compte, pour cette dernière, de la situation du marché de l'emploi des signataires.

- de renforcer la coopération en matière de migrations et de développement, en permettant la valorisation du potentiel de la migration et ses incidences bénéfiques sur le développement du Maroc et des pays européens.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

- de lutter contre l'immigration irrégulière, les réseaux de trafic des êtres humains et de traite des personnes, et de promouvoir une politique efficace en matière de retour et de réadmission dans le respect des droits fondamentaux, de la législation applicable et de la dignité des personnes concernées.

- de respecter les instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés dûment ratifiés.

À cet effet, ils OEUVRERONT à renforcer le dialogue et la coopération qu'ils ont établis en matière de migration, mobilité et sécurité, dans un esprit de responsabilité partagée et de solidarité, en suivant en particulier les orientations suivantes:

Mobilité, immigration régulière et intégration

1. Poursuivre l'amélioration des aspects relatifs aux conditions des prestations consulaires et aux procédures de délivrance des visas Schengen.

2. Poursuivre la coopération entre les Etats membres de l'UE et le Maroc sur la simplification des procédures d'accès et de séjour régulier (y compris par la possibilité d'émettre des visas à entrées multiples et de plus longue durée, et de concéder des exemptions des frais de dossiers pour certaines catégories de personnes).

3. Lancer la négociation entre l'UE et le Maroc, en conformité avec les procédures internes des parties signataires, pour la conclusion d'un accord pour la facilitation de délivrance de visas, en vue d'une mobilité plus fluide entre l'UE et le Maroc.

4. Mieux informer les citoyens marocains sur les possibilités d'immigration légale dans l'UE, y compris sur les conditions d'admission et les droits et devoirs en découlant.

5. Mieux informer les citoyens marocains possédant les qualifications requises sur les offres d'emploi, d'étude et de formation disponibles dans les États membres participants, en renforçant notamment la coopération entre leurs services d'emploi et les services d'emploi marocains.

6. Coopérer étroitement afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et universitaires.

7. Œuvrer pour une meilleure cohérence entre la Politique en matière de mobilité des personnes et les autres domaines de coopération sectorielle (Commerce, Enseignement, Recherche, Culture) de manière à faciliter l'entrée et le séjour sur le territoire des Etats membres de l'UE aux stagiaires issus de la formation professionnelle, aux étudiants, aux universitaires, aux chercheurs marocains et aux hommes et femmes d'affaires.

8. Soutenir les ressortissants marocains séjournant légalement dans l'UE ainsi que les ressortissants de pays tiers résidant légalement au Maroc dans leurs efforts d'intégration.

9. Développer, de manière réciproque**,** une coopération pour la mise en place de politiques actives en matière d'intégration, d'interculturalité, de lutte contre l'exclusion et la xénophobie afin d'éviter les préjugés et les stéréotypes entre la société d'accueil et les migrants. Promouvoir le rôle des associations issues de la migration marocaine dans le processus d'intégration.

10. Préserver les droits de sécurité sociale des travailleurs migrants marocains et les membres de leur famille, tel que prévu par la mise en œuvre de la décision du Conseil d'association sur la coordination de la sécurité sociale entre le Maroc et l'UE dans le cadre des articles 65-68 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Maroc afin d'améliorer la portabilité des droits de pension et rentes de vieillesse, de survie, d'accident de travail ou de maladie professionnelle ainsi que d'invalidité en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, et en veillant au respect des accords et conventions bilatéraux en vigueur en matière de protection sociale.

11. Examiner les voies de renforcer la protection et la portabilité des droits de sécurité sociale des travailleurs migrants marocains et des membres de leur famille dans l'UE.

Prévention et lutte contre l'immigration irrégulière, traite des êtres humains, gestion des frontières

12. Poursuivre la coopération dans le domaine de la réadmission dans l'intérêt mutuel des deux parties et le respect des obligations réciproques et existantes entre le Maroc et les Etats membres de l'UE.

13. Reprendre les négociations entre l'UE et le Maroc pour la conclusion d'un accord de réadmission équilibré, prévoyant des dispositions relatives aux ressortissants des pays tiers ainsi que des mesures d'accompagnement et conciliant le souci de l'efficacité opérationnelle avec l'exigence du respect des droits fondamentaux des migrants. Promouvoir une coopération active et efficace auprès de tous les partenaires régionaux sera essentiel pour soutenir les efforts dans ce domaine.

14. Soutenir les efforts menés par le Maroc et renforcer sa capacité sur les plans législatifs, institutionnels et opérationnels pour prévenir et lutter contre la migration irrégulière, les réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains.

15. Renforcer l'échange d'informations, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique en matière de gestion des frontières, de détection et démantèlement des réseaux de trafiquants de migrants et de criminalité transnationale organisée et de lutte contre l'immigration irrégulière.

16. Renforcer, sur la base des programmes déjà entrepris par le Maroc, les procédures de sécurité et de délivrance des documents de voyage en conformité avec les standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), des documents d'identité et des titres de séjour, et des autres documents officiels délivrés par les autorités marocaines.

17. Renforcer l'échange d'information, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique entre le Maroc, l'UE et ses Etats membres permettant de venir en assistance aux migrants victimes de trafic des êtres humains notamment les plus vulnérables à l'exploitation.

18. Renforcer la capacité des autorités marocaines, au besoin en coopération avec celle des Etats membres de l'UE, en ce qui concerne la problématique des mineurs non accompagnés dans toutes ses dimensions, notamment à travers la mise en œuvre des politiques visant à prévenir la migration de mineurs non accompagnés et à faciliter, leur protection, leur retour concerté, dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant d'après la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement facilitant leur réintégration familiale et socio-éducatives dans leur pays d'origine.

19. Coopérer dans la mise en œuvre de campagnes d'information et de sensibilisation sur les risques et dangers de la migration irrégulière et de l'exploitation par des réseaux de traite des êtres humains notamment en promouvant le rôle de la société civile.

20. Soutenir dans le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux, la mise en place d'initiatives facilitant le départ volontaire des migrants en situation irrégulière et leur réinsertion socio-économique, tant en ce qui concerne les ressortissants marocains dans l'UE que les ressortissants d'Etats tiers au Maroc.

Migration et développement

21. Renforcer la coopération entre le Maroc et l'UE et ses Etats membres en faveur du développement socio-économique des régions à fort potentiel migratoire à travers la mise en place de politiques ciblées et promouvoir les investissements, y compris ceux des marocains résidant à l'étranger, dans le but de générer des emplois.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

22. Renforcer le rôle des ressortissants marocains dans l'UE en vue de leur contribution au développement du Maroc, notamment à travers une mobilisation des compétences marocaines établies dans l'UE et appuyer les initiatives de développement portées par la société civile au niveau du pays d'origine, en collaboration avec les institutions et organismes compétents des deux parties.

23. Soutenir l'acquisition par les migrants marocains séjournant légalement dans l'UE de compétences professionnelles et académiques leur permettant, de retour au Maroc, de développer des activités économiques rentables, et d'améliorer leur employabilité.

24. Faciliter la réinsertion sociale des migrants et de leurs familles qui retournent d'une manière volontaire et leur permettre de bénéficier des compétences acquises pendant l'expérience d'émigration, tout en prêtant une attention particulière aux besoins spécifiques des migrants plus vulnérables.

25. Renforcer la mise en place dans l'UE et au Maroc des mesures permettant la réduction des coûts de transfert des fonds envoyés par les migrants marocains dans leur pays d'origine, en coopération, le cas échéant, avec les acteurs pertinents du secteur privé.

26. Encourager l'investissement productif des migrants au Maroc, notamment par la promotion de l'éducation financière de ces derniers et des familles récipiendaires.

27. Mettre en œuvre des politiques permettant de prévenir et de traiter le phénomène de la « fuite des cerveaux », y compris en favorisant la migration circulaire et la mobilisation des compétences.

Protection internationale

28. Appuyer le renforcement du cadre législatif et institutionnel marocain en matière de droit d'asile, conformément aux standards internationaux et aux dispositions constitutionnelles et législatives marocaines. Poursuivre la mise en œuvre des principes de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967.

29. Promouvoir la capacité des autorités marocaines en charge des procédures d'asile, notamment à travers un appui technique et une coopération étroite avec les agences et organismes compétents de l'UE et de ses Etats membres ainsi qu'avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

Initiatives horizontales

30. Renforcer les capacités du Maroc en matière de gestion des flux migratoires selon les quatre priorités opérationnelles définies par l'Approche globale sur les questions de migrations et mobilité de l'UE et les priorités du Maroc en la matière.

31. Renforcer la concertation et le dialogue en vue d'améliorer les politiques respectives du Maroc, de l'UE et des Etats membres concernés en matière migratoire.

32. Raffermir la coopération et le dialogue entre les parties afin d'adopter une approche commune relative à la migration.

33. Explorer les moyens de développer une coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres, dans le cadre de leur compétence, sur les aspects liés à la question migratoire.

34. Renforcer les capacités des acteurs de la société civile actifs dans le domaine de la migration, la protection des groupes les plus vulnérables, notamment les victimes de la traite des êtres humains, que ce soit au Maroc ou en Europe.

35. Améliorer les politiques et le cadre juridique régissant les migrations ainsi que leur mise en œuvre, en favorisant d'une part le traitement adapté des différentes catégories de migrants et d'autre part, l'implication de la société civile dans l'élaboration et le suivi de ces politiques.

36. Renforcer la dimension migratoire dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques des parties signataires, notamment en matière de développement, d'emploi et formation, de politique commerciale et économique et les questions de genre tout en assurant une pleine cohérence entre elles.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

37. Promouvoir le développement de la connaissance scientifique des phénomènes migratoires en assurant la collecte de données sur les mouvements migratoires et mettre en place des mécanismes permettant de les étudier afin de mieux définir les politiques et mesures nécessaires à une gestion conjointe concertée et mutuellement bénéfique de la migration.

Mise en œuvre

38. Le partenariat pour la mobilité est conçu comme un cadre de coopération à long terme, conforme à l'Approche Globale sur la question des migrations et de la mobilité et la politique marocaine en la matière, et fondé sur le dialogue politique et la coopération, qui évoluera au fil du temps sur la base des relations existantes entre le Maroc et l'UE.

39. Les parties signataires considèrent que les éléments contenus dans les différents axes de ce partenariat seront mis en œuvre selon une approche équilibrée et globale et constituent un ensemble, notamment les accords de facilitation des visas et de réadmission.

40. L'UE et les États membres soussignés, dans le cadre de leurs compétences respectives et conformément aux procédures applicables, et le Maroc entendent contribuer à la mise en œuvre du partenariat de mobilité. Les agences de l'UE, FRONTEX, EUROPOL, CEPOL, EUROJUST, EASO et l'ETF, seront associées à la mise en œuvre du partenariat. Ce dernier reste ouvert à tout autre État membre souhaitant y participer.

41. Le Maroc œuvrera à la réalisation des objectifs de ce partenariat en tenant compte des moyens techniques et financiers disponibles.

42. Afin de définir les questions d'intérêt commun, de suivre la mise en œuvre du partenariat et, le cas échéant, de réexaminer les priorités, en cohérence avec les stratégies en matière de migration des parties signataires, ainsi que de poursuivre son développement, les signataires entendent se réunir au moins deux fois par an au niveau approprié décidé d'un commun accord, dans le cadre des structures existantes de dialogue et de coopération. Le groupe de travail «Affaires sociales et migrations» sera également impliqué dans le suivi du partenariat.

43. En vue de mettre en œuvre le partenariat pour la mobilité, les signataires réaffirment leur intention de coopérer au niveau opérationnel, y compris en y associant les partenaires et les acteurs compétents qui sont présents au Maroc, au moyen d'une plateforme de coopération le cas échéant.

44. En vue de mettre en œuvre le partenariat pour la mobilité, les signataires réaffirment leur intention de suivre les initiatives figurant à l'annexe indicative, en cours de finalisation par les parties, de la présente déclaration. La mise en œuvre des actions du partenariat reste tributaire des moyens financiers et techniques qui seront mobilisés par l'UE, les Etats membres de l'UE et, en ce qui concerne l'UE, dans le respect de la répartition des compétences entre cette dernière et les États membres.

45. Les signataires entendent veiller à la bonne coordination de leurs efforts respectifs et mettre à jour régulièrement l'annexe qui sera finalisée par les parties, et qui dresse la liste des activités. Une mise à jour des actions figurant dans ce partenariat actuel sera réalisée à la lumière des progrès réalisés dans ce domaine.

46. Les dispositions de la présente déclaration commune et de son annexe n'ont pas pour objectif de créer des droits ou obligations juridiques relevant du droit international.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

Fait à Luxembourg, le sept juin deux mille treize.

Le Royaume du Maroc, l'Union européenne et les États membres de l'Union européenne participants, à savoir

Pour le Royaume du Maroc

Pour l'Union européenne

Pour la République fédérale de l'Allemagne

13

Pour le Royaume de Belgique

Pour le Royaume d'Espagne

Pour la République française

Pour la République italienne

14

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

Pour le Royaume des Pays-Bas

Pour la République portugaise

Pour le Royaume de Suède

Pour le Royaume-Uni

15

ANNEXE

L'annexe du partenariat de Mobilité UE-Maroc en cours de finalisation par les parties comportera une série d'activités que l'Union européenne et ses Etats membres sont prêts à organiser, à financer ou à co-financer pour réaliser ce partenariat. L'annexe ayant une vocation évolutive, ces activités sont listées à titre purement indicatif et leur mise en œuvre fera l'objet de contacts appropriés entre les autorités marocaines et européennes concernées, notamment afin de prendre en compte les intérêts et refléter les priorités des deux parties. Au plus tard fin septembre 2013, une réunion sera fixée pour examiner quels projets, le cas échéant, seront ajoutés, supprimés ou modifiés.

Il est rappelé que, conformément aux termes des points 42 et 45 de la déclaration conjointe, les signataires entendent entre autres:

- se réunir au moins deux fois par an au niveau approprié décidé d'un commun accord pour suivre la mise en œuvre du Partenariat et donc de l'Annexe, en tant que déclinaison opérationnelle du partenariat. Le point 42 précise ultérieurement que le groupe de travail "Affaires sociales et migrations" sera également impliqué dans le suivi du partenariat;

- veiller à la bonne coordination de leurs efforts respectifs et mettre régulièrement à jour l'annexe. Le point 45 précise ultérieurement qu'une mise à jour des actions figurant dans ce partenariat actuel sera réalisée à la lumière des progrès réalisés dans ce domaine.

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

Partie 1: Nouveaux projets au 25/03/2013

SECTION	OBJECTIF	Partenaire	Initiative proposée
Mobilité, immigration régulière et intégration	**1. Poursuivre l'amélioration des aspects relatifs aux conditions des prestations consulaires et aux procédures de délivrance des visas Schengen.**	**UE**	Renforcement des moyens consulaires des États membres au Maroc.
	2. Poursuivre la coopération entre les Etats membres de l'UE et le Maroc sur la simplification des procédures d'accès et de séjour régulier (y compris par la possibilité d'émettre des visas à entrées multiples et de plus longue durée, et de concéder des exemptions des frais de dossiers pour certaines catégories de personnes).	**UE**	Application des flexibilités offertes par la législation de l'UE sur les visas de court séjour.
	3. Lancer la négociation entre l'UE et le Maroc, en conformité avec les procédures internes des parties signataires, pour la conclusion d'un accord pour la facilitation de délivrance de visas, en vue d'une mobilité plus fluide entre l'UE et le Maroc.	**UE**	Négociation - sous réserve des directives à arrêter par le Conseil - d'un accord de facilitation des visas pour certaines catégories de personnes
	4. **Mieux informer les citoyens marocains sur les possibilités d'immigration légale dans l'UE, y compris sur les conditions d'admission et les droits et devoirs en découlant.**	**IT**	Formation des fonctionnaires marocains pour renforcer leurs capacités dans la gestion de flux migratoires vers l'Italie (cours de formation sur des mécanismes légaux de migration vers l'Italie et sur la législation italienne sur l'immigration, informations sur le manuel d'intégration disponible dans 8 langues, parmi elles arabe et français). (*Ministère du Travail et des Politiques Sociales d'Italie)*
		BE	Développement d'une campagne d'information adressée aux jeunes dans les grandes villes, surtout dans le nord, afin de les informer des possibilités d'une migration légale qui les aideraient dans leurs projets personnels, et de les sensibiliser aux risques engendrés dans leurs démarches vers leur migration. (*Office des Etrangers*)

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

		ES	Assistance dans l´élaboration et le lancement de campagnes de sensibilisation afin de mieux informer les citoyens marocains sur les possibilités d´immigration régulière en Espagne (procédures, conditions, délais) ainsi que sur la prévention de l'immigration irrégulière. (*Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale*)
	5. **Mieux informer les citoyens marocains possédant les qualifications requises sur les offres d'emploi, d'étude et de formation disponibles dans les États membres participants, en renforçant notamment la coopération entre leurs services d'emploi et les services d'emploi marocains.**	**UE**	Axe possible d'intervention, à identifier en collaboration avec le gouvernement marocain: Renforcement de capacités des agences pour l'emploi et autres institutions nationales impliquées dans la promotion de la migration de travail/prévention de la migration irrégulière et de réinsertion socio-professionnelle des migrants de retour, notamment accès aux filières existantes de formation, aux financements, à l'accompagnement juridique et social. (*Programme thématique- Commission européenne*)
		ES	Assistance technique (visites "in situ", formation et échange de bonnes pratiques et/ ou collaboration ponctuelle) avec les autorités marocaines afin de créer ou d'améliorer les canaux d'information appropriés qui fournissent les renseignements sur les possibilités d'emploi réelles en Espagne et qui permettent ainsi d'améliorer les procédures et instruments de gestion du marché du travail. *(Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale)*
		SE	Renforcement des capacités des services de l'emploi pour promouvoir la migration régulière à des fins professionnelles

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	6. **Coopérer étroitement afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et universitaires.**	**UE**	Proposition de la Fondation Européenne pour la Formation (l'ETF) de mettre en place des mesures pour faciliter la reconnaissance par les Etats membres intéressés des certifications professionnelles et universitaires émises par les instituts marocains, telles que, par exemple, le référencement du cadre national marocain des certifications au cadre européen des certifications. *(Fondation Européenne pour la Formation (ETF)*
		UE	Soutien par l'ETF pour la mise en place d'un cadre national des certifications en vue d'une meilleure adéquation avec les besoins du marché de travail. *(Fondation Européenne pour la Formation (ETF)*
		UE	Soutien par l'ETF d'élaborer des certifications communes pour certains métiers de secteurs économiques prioritaires dans les Etats membres et au Maroc tels que le tourisme et les bâtiments et les travaux publics. *(Fondation Européenne pour la Formation (ETF)*
	9. **Développer, de manière réciproque, une coopération pour la mise en place de politiques actives en matière d'intégration, d'interculturalité, de lutte contre l'exclusion et la xénophobie afin d'éviter les préjugés et les stéréotypes entre la société d'accueil et les migrants. Promouvoir le rôle des associations issues de la migration marocaine dans le processus d'intégration.**	**PT**	Accueil de groupes de travail pour promouvoir des actions de formation concernant les réseaux d'appui à l'intégration, comme la création de centres nationaux d'appui à l'intégration (one stop shop) ou de projets spéciaux qui viennent renforcer les capacités des institutions, de l'État et de la société civile, aux domaines de l'intégration des immigrants. (*Haut-Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel*)

		ES	Renforcement des capacités institutionnelles des autorités marocaines en matière de services et infrastructures consacrés au premier accueil des migrants en situation de vulnérabilité. (*Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale*)
	10. **Préserver les droits de sécurité sociale des travailleurs migrants marocains et les membres de leur famille, tel que prévu par la mise en œuvre de la décision du Conseil d'association sur la coordination de la sécurité sociale entre le Maroc et l'UE dans le cadre des articles 65-68 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Maroc afin d'améliorer la portabilité des droits de pension et rentes de vieillesse, de survie, d'accident de travail ou de maladie professionnelle ainsi que d'invalidité en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, et en veillant au respect des accords et conventions bilatéraux en vigueur en matière de protection sociale.**	**PT**	Renforcement des capacités institutionnelles à travers un programme de collaboration technique destiné à l'élaboration de campagnes d'information et sensibilisation adressées aux travailleurs migrants marocains sur leurs droits sociaux au Portugal. *(Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale)*
Prévention et lutte contre immigration irrégulière, traite des êtres humaines, gestion des frontières	12. **Renforcer la coopération dans le domaine de la réadmission dans l'intérêt mutuel des deux parties et le respect des obligations réciproques et existantes entre le Maroc et les Etats membres de l'UE.**	**NL**	Echange de bonnes pratiques dans le cadre de la réadmission (p.ex. détermination d'identité/nationalité des étrangers). *(Ministère de la Justice: service Rapatriement et Départ)*

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	13. Reprendre les négociations entre l'UE et le Maroc pour la conclusion d'un accord de réadmission équilibré, prévoyant des dispositions relatives aux ressortissants des pays tiers ainsi que des mesures d'accompagnement et conciliant le souci de l'efficacité opérationnelle avec l'exigence du respect des droits fondamentaux des migrants. Promouvoir une coopération active et efficace auprès de tous les partenaires régionaux sera essentiel pour soutenir les efforts dans ce domaine.	**UE**	Reprise des négociations - sous réserve des directives à arrêter par le Conseil - d'un accord de réadmission UE-Maroc, prévoyant aussi des dispositions relatives aux ressortissants des pays tiers.
		NL	Soutien du Maroc dans la mise en œuvre de l'accord UE de réadmission, soutenir le Maroc dans l'application du retour de ressortissants de pays tiers, principalement des Africains sub-sahariens. Il s'agira notamment d'établir des procédures standards pour l'identification et la vérification (établissement de la nationalité) et l'aide à obtenir (ou remplacer) des documents de voyage, si nécessaire, en facilitant la coopération entre le Maroc et les pays d'origine, peut-être à travers l'établissement de régimes de retours volontaires assistés (AVR). L'établissement de régimes AVR peut être une continuation d'un projet de l'OIM financé par les Pays-Bas.*(Ministère de la Justice: service Rapatriement et Départ)*
	14. **Soutenir les efforts menés par le Maroc et renforcer sa capacité sur le plan législatif, institutionnel et opérationnel pour prévenir et combattre la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains.**	**UE**	Sur la base d'un Accord de Travail entre Frontex et les autorités du Maroc: possibilité de bénéficier des instruments spécifiques de formation développés par Frontex, et/ou d'autres activités pertinentes le cas échéant. (voir aussi point 15)

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

		NL	Donner des conseils sur la mise en place d'un cadre juridique relatif à l'immigration illégale, au trafic et à la traite des êtres humains; évaluer les structures organisationnelles et les institutions qui traitent des questions liées à la migration; conseiller sur l'importance de la coopération internationale et des projets; former et conseiller sur la création et le développement des «profils de risque» des immigrants illégaux; donner des conseils sur la transmission de signaux sur la criminalité liée à la migration. (Ministère de la Justice: service Immigration et Naturalisation)
	15. **Renforcer l'échange d'informations, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique en matière de gestion des frontières, de détection et démantèlement des réseaux de trafiquants de migrants et de criminalité transnationale organisée et de lutte contre l'immigration irrégulière.**	**UK**	Offre d'une visite d'études/atelier pour apprendre et s'instruire sur l'approche du Royaume Uni en matière de gestion de frontières, conseils sur la prévention de l'immigration illégale et stratégies visant à prévenir les crimes transfrontaliers.
		BE	Echange d'information concernant la gestion de migration venant de certains pays de l'Afrique occidentale et centrale où il y a une expertise particulière de la part des participants (*office des étrangers*)
		UE	Proposition de Frontex d'échanger et partager des information et analyses de risque.
		UE	Conclusion d'un Accord de Travail entre Frontex et les autorités du Maroc.
		UE	Proposition de Frontex de faire participer les autorités marocaines en charge de la gestion des frontières dans des opérations conjointes

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

			coordonnées par Frontex, où approprié.
		ES	Renforcer l'échange d'information dans la lutte contre l'immigration clandestine et la prévention du crime organisé: actions menées en conformité avec le Réseau du Projet Seahorse Network, d'échange d'information. *(Ministère de l'Intérieur)*
		FR	Mettre en œuvre de nouvelles actions de formation sur le thème de l'investigation en matière de lutte contre la fraude documentaire et l'immigration irrégulière. Organiser des stages d'immersion destinés aux enquêteurs des unités de police françaises et marocaines en charge de la lutte contre le trafic de migrants dans le but de favoriser l'échange d'informations à caractère opérationnel. *(Ministère de l'intérieur/Direction centrale de la police aux frontières -Unité de Coordination Opérationnelle de Lutte contre le Trafic et l'Exploitation des Migrants; Direction de la Coopération Internationale).*
		PT	Réception des visites de travail, promouvoir des stages et des actions de formation afin de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles dans les domaines de la gestion intégrée des frontières, le retour et la réadmission, immigration irrégulière et la traite des êtres humains dans ses différentes dimensions. *(Ministère de l`Intérieur, Service d`immigration et frontières)*
		PT	Mise en place un réseau opérationnel de points de contact entre les autorités aux frontières. (*Ministère de l`Intérieur, Service d`immigration*

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

			et frontières)
	16. **Renforcer, sur la base des programmes déjà entrepris par le Maroc, les procédures de sécurité et de délivrance des documents de voyage en conformité avec les standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), des documents d'identité et des titres de séjour, et des autres documents officiels délivrés par les autorités marocaines.**	**NL**	Cours sur l'identification et l'analyse des abus concernant les procédures d'application et les moyens de les combattre. *(Ministère de la Justice: service Immigration et Naturalisation)*
		NL	Conseil sur les procédures de délivrance des sources des documents et des passeports; conseil sur le niveau de sécurité des documents existants où des documents à développer; conseil sur la mise à jour de la sécurité des documents existant ; cours de formation sur la sécurité des documents *(Ministère de la Justice: service Immigration et Naturalisation)*
		PT	Développement des projets d'échange et/ou d'assistance technique dans les domaines de la technologie et des systèmes d'information liés à la sécurité des documents d'identité, de voyage et de séjour, contrôle des frontières, gestion des documents liés au séjour/résidence des étrangers, traitement et analyse de l'information. *(Ministère de l`Intérieur, Service d`immigration et frontières)*
		FR	• Conseil et accompagnement à la création d'un bureau de la fraude documentaire marocain chargé de la centralisation du renseignement, de l'analyse des faits de fraude constatés et de la diffusion de fiches d'alerte. • Poursuivre les formations dispensées à l'institut de police de Kénitra en matière de fraude documentaire ainsi que les

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

			sensibilisations effectuées sur les thèmes de l'usurpation d'identité et l'utilisation des documents perdus et volés. *(Ministère de l'intérieur/Direction centrale de la police aux frontières - Bureau de la fraude documentaire)*
	17. **Renforcer l'échange d'information, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique entre le Maroc, l'UE et ses Etats membres permettant de venir en assistance aux migrants victimes de trafic des êtres humains notamment les plus vulnérables à l'exploitation.**	**BE**	Renforcement des capacités des institutions marocaines et ONG dans l'organisation de l'accueil des victimes de la traite des êtres humains via le développement d'un manuel commun et l'entrainement du personnel. (Office des Etrangers)
		UE	Coopération entre Europol et le Maroc concernant l'élaboration d'une méthode d'analyse des menaces sur la traite des êtres humains. *(EUROPOL)*
		UE	Appui technique pour le renforcement du cadre juridique national en matière d'interdiction et de répression de la traite des êtres humains (cette initiative pourrait être mise en place, le cas échéant, à travers le programme MIEUX 2 de l'Union Européenne).
		UE	Appui à la mise en place d'un mécanisme national de lutte contre la traite des êtres humains (en collaboration avec l'OIM). Axes

			possibles d'intervention, à identifier en collaboration avec le gouvernement marocain, et sur la base des recommandations du projet MIEUX 2 (cf. ci-dessus): • élaboration du cadre législatif et juridique; • formations spécialisées pour enquêteurs, magistrats, policiers, gardes-frontières, personnel consulaire; • prévention et campagnes de sensibilisation de l'opinion publique • mise en place d'un système de référent national; • mécanisme de protection des victimes et de protection des témoins dans l'enquête • assistance aux victimes de traite (centres d'accueil) • mécanisme d'aide au retour ou réinstallation des victimes (Programme Spring, à confirmer)
	18. **Renforcer la capacité des autorités marocaines, au besoin en coopération avec celle des Etats membres de l'UE, en ce qui concerne la problématique des mineurs non accompagnés dans toutes ses dimensions, notamment à travers la mise en œuvre des politiques visant à prévenir la migration de mineurs non accompagnés et à faciliter, leur protection, leur retour concerté, dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant d'après la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement facilitant leur réintégration familiale et socio-éducatives dans leur pays d'origine.**	**ES**	Assistance technique pour mettre en place des canaux d'information adéquats et pour renforcer les actions entreprises par les autorités marocaines afin d´améliorer les mesures spécifiques d'information et de sensibilisation destinées aux familles, aux écoles et autres institutions, visant à prévenir et à sensibiliser dans le cadre de l´intérêt supérieur du mineur, sur les risques de l'émigration irrégulière des mineurs, dans le but de les décourager de se déplacer en Espagne de façon irrégulières et dans des conditions périlleuses. (*Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale*)
		ES	Afin de faciliter le retour du mineur, assistance et collaboration avec les autorités marocaines pour améliorer l'identification des mineurs non

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

			accompagnés marocains se trouvant en Espagne ainsi que de leurs familles, y compris l´échange d'information concernant toute décision de rapatriement du mineur. En relation avec l'identification des mineurs non accompagnés, développant des procédures appropriées dans le but de délivrer les documents de façon immédiate qui attestent de la nationalité marocaine du mineur. En relation avec l'identification et traçabilité des familles, à travers la réactivation des voies ordinaires de communication avec les consulats marocains, afin d'obtenir une réponse consulaire plus agile sur la localisation des familles et sur le procédé de délivrance de la documentation des mineurs, dans le but de contribuer à la rationalisation des procédures relatives à leur retour. (*Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale; Ministère de l'Intérieur de l'Espagne*)
		ES	Établissement des mécanismes qui permettent d´avancer en matière de retour volontaire des mineurs marocains en Espagne qui atteignent l'âge adulte; assistance techni que qui permette d´améliorer la communication et d´accélérer les démarches à réaliser et de contribuer à la réinsertion sociale et professionnelle au Maroc, tout en évaluant leurs conditions d'accueil et de réinsertion, à travers des mesures d'accompagnement, d'information, d'orientation scolaire et professionnelle et de formation. (*Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale*)
		NL	Promouvoir le retour des mineurs non accompagnés marocains par l'élaboration d'un programme de réintégration, et développement

			des centres d'hébergement. Assistance aux migrants marocains à travers le projet IRE et d'autres régimes de retours volontaires assistés (AVR). Mineurs non accompagnés des pays tiers sur territoire marocain: Assistance technique dans l'élaboration de méthodes et de procédures pour faire face à la détention des mineurs non accompagnés sur le territoire marocain visant au retour des mineurs non accompagnés au pays d'origine grâce à des programmes AVR spécialisés pour mineur non accompagnés, identification des centres d'hébergement. *(Ministère de la Justice: service Rapatriement et Départ)*
	20. **Soutenir dans le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux, la mise en place d'initiatives facilitant le départ volontaire des migrants en situation irrégulière et leur réinsertion socio-économique, tant en ce qui concerne les ressortissants marocains dans l'UE que les ressortissants d'Etats tiers au Maroc.**	**UE**	Soutien au programme de retour volontaire assisté de l'OIM (appui au retour volontaire de migrants vers le Maroc ou depuis le Maroc vers leur pays d'origine, et à leur réinsertion économique et sociale), en coopération avec un ministère marocain, dans le cadre de la mise en place de mesures institutionnelles (Programme Spring, à confirmer)
Migration et développement	22. **Renforcer le rôle des ressortissants marocains dans l'UE en vue de leur contribution au développement du Maroc, notamment à travers une mobilisation des compétences marocaines établies dans l'UE et appuyer leurs initiatives de développement au niveau du pays d'origine, en collaboration notamment entre les institutions et organismes compétentes des deux parties.**	**UE**	Axe possible d'intervention, à identifier en collaboration avec le gouvernement marocain: Elaboration d'un profil migratoire des principales communautés marocaines résidentes en Europe et identification des modalités de mobilisation de leurs compétences pour contribuer à la l'élaboration et/ou la mise en œuvre de la politique de développement national. *(Programme thématique- Commission européenne)*
		FR	Actions d'appui à la création et au développement d'entreprises portés par des

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

			migrants marocains et renforcement des capacités des structures marocaines, notamment celles visant la création d'entreprises (public migrants). (Service du développement solidaire (*Ministère des Affaires Etrangères - DGM – Sous direction Gouvernance Démocratique – Pôle migration et développement*)
		FR	Actions visant à mobiliser les compétences des migrants marocains résidant en France au bénéfice du Maroc. (Service du développement solidaire (*Ministère des Affaires Etrangères - DGM – Sous direction Gouvernance Démocratique – Pôle migration et développement*)
		FR	Soutien aux actions de développement local portées par les migrants marocains résidant en France (*Service du développement solidaire (Ministère des Affaires Etrangères - DGM – Sous direction Gouvernance Démocratique – Pôle migration et développement*)
		UE	Appui à la stratégie du Ministère Chargé de la Communauté Marocaine Résidante à l'Etranger en matière de "migration et développement", notamment dans le domaine des politiques d'incitation à l'investissement productif au Maroc des Marocains résidant à l'Etranger (accompagnement à la création d'entreprises); et des politiques d'accompagnement au retour et à la réinsertion professionnelle. (Programme Spring, à confirmer)

	23. **Soutenir l'acquisition par les migrants marocains séjournant légalement dans l'UE de compétences professionnelles et académiques leur permettant, de retour au Maroc, de développer des activités économiques rentables, et d'améliorer leur employabilité.**	**IT**	Offre des cours en Italie pour les Marocains employés dans le secteur agri-alimentation en coopération avec l'Institut Agronomique Méditerranée de Bari (IAMB). *(Ministère du Travail et des Politiques Sociales d'Italie)*
	24. **Faciliter la réinsertion sociale des migrants et de leurs familles qui retournent d'une manière volontaire et leur permettre de bénéficier des compétences acquises pendant l'expérience d'émigration, tout en prêtant une attention particulière aux besoins spécifiques des migrants plus vulnérables.**	**IT**	Offre des cours pour des formateurs marocains qui travaillent pour de centres locaux publiques de formation, pour raffiner leurs aptitudes dans certains domaines (p.ex. traitement du cuir, façonnage, construction, cuisine et pâtisserie) (*Ministère du Travail et des Politiques Sociales)*
Protection internationale	28. **Appuyer le renforcement du cadre législatif et institutionnel marocain en matière de droit d'asile, conformément aux standards internationaux et aux dispositions constitutionnelles et législatives marocaines. Poursuite de la mise en œuvre des principes de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967.**	**NL**	Renforcement des capacités dans le domaine de protection internationale, conjointement avec l'European Asylum Curriculum and HCR. *(Ministère de la Justice: service Immigration et Naturalisation)*
		DE	Déploiement d'experts de long ou de court terme pour les autorités Marocaines pertinentes à propos de l'introduction/ développement de la législation et administration dans le domaine de l'immigration, loi de résidence, protection internationale et asile, après une évaluation des besoins. (*Ministère de l`Intérieur BMI /BAMF*)
		UE	Soutien à la mise en œuvre d'un système national d'asile au Maroc (en coopération avec le HCR): appui à la mise en place du cadre législatif; formation, appui institutionnel à l'instance nationale de l'asile qui sera créée (Programme Spring, à confirmer)

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	29. **Promouvoir la capacité des autorités marocaines en charge des procédures d'asile, notamment à travers une coopération étroite avec les agences et organismes compétents de l'UE et de ses Etats membres ainsi qu'avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).**	**UE**	Proposition du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) de fournir, sur demande et sur la base d'une évaluation des besoins, une expertise spécifique au domaine de l'asile, sous la forme d'une formation par exemple. (EASO)
		DE	En ce qui concerne la mise en œuvre des procédures d'asile: visites d'étude et/ou workshops pour les fonctionnaires marocains. (*Ministère de l`Intérieur BMI /BAMF*)
		PT	Réception des visites de travail et/ou de stages de formation au niveau de l'accueil des demandeurs nécessitant une protection internationale, du traitement et de l´examen des demandes de protection internationale. *(Ministère de l`Intérieur, Service d`immigration et frontières)*
Initiatives horizontales	30. **Renforcer les capacités du Maroc en matière de gestion des flux migratoires selon les quatre priorités opérationnelles définies par l'Approche globale sur les questions de migrations et mobilité de l'UE et les priorités du Maroc en la matière.**	**NL**	Mise en place d'un centre de collecte, de traitement et d'analyse des données et des statistiques sur les flux migratoires (illégaux), y compris la façon d'utiliser les données recueillies pour l'ajustement des politiques (par exemple le PM avec le Cap Vert). *(Ministry of Justice: Immigration and Naturalisation Service)*
	36. **Renforcer la dimension migratoire dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques des parties signataires, notamment en matière de développement, d'emploi et formation, de politique commerciale et économique et les questions de genre tout en assurant une pleine cohérence entre elles.**	**UE**	Proposition de la Fondation Européenne pour la Formation (ETF) de promouvoir la participation du Maroc à des initiatives élaborées par l'ETF et plus spécialement à des échanges d'expérience avec d'autres pays signataires d'un Partenariat pour la Mobilité et les pays en train de négocier un Partenariat pour la Mobilité avec l'Union européenne afin de favoriser le partage des bonnes pratiques en appui de la mise en œuvre des Partenariats. *(Fondation Européenne pour la Formation (ETF)*

		UE	Axes possibles d'intervention, à identifier en collaboration avec le gouvernement marocain, • Appui à la coordination interinstitutionnelle (Affaires Etrangères, Justice, Travail, Formation Professionnelle, Affaires Sociales, Intérieur) nécessaire pour la mise en œuvre du Partenariat pour la Mobilité. • Coopération pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre d'une politique migratoire intégrée, c'est à dire interministérielle; • Analyse et capitalisation des actions (y compris les études) mises en œuvre dans le domaine de la migration par les bailleurs de fonds (y compris l'UE) et par les autorités publiques. Restitution aux autorités compétentes des résultats de ces actions, identification des actions répondant aux priorités des autorités et pour lesquelles elles souhaitent coopérer avec l'UE. Poursuite et renforcement des actions les plus prometteuses en cohérence avec la politique de développement national et avec la participation effective des autorités au niveau national, régional et/ou local. (*Programme thématique- Commission européenne*)
		DE	Offre de stages interculturels, élargissement du projet « Scholars in Residence », organisation de voyages culturels, p.ex. voyages d'activistes du Maroc, de la Tunisie, de l'Algérie et de Mauritanie sous le thème "démocratie et le rôle de la femme au Maghreb". (*MAE Auswärtiges Amt*)

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	37. **Promouvoir le développement de la connaissance scientifique des phénomènes migratoires en assurant la collecte de données sur les mouvements migratoires et mettre en place des mécanismes permettant de les étudier afin de mieux définir les politiques et mesures nécessaires à une gestion conjointe concertée et mutuellement bénéfique de la migration.**	**NL**	Formation d' une durée de trois mois (cours en anglais, programme diplôme, bourse d'études) des fonctionnaires (marocains) pour renforcer leurs capacités dans la gestion des flux migratoires. *(Ministère des Affaires Etrangères)*

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

Partie 2 : projets en cours au 25/03/2013

SECTION	OBJECTIF	Partenaire	Initiative
Mobilité, immigration régulière et intégration	2. **Poursuivre la coopération entre les Etats membres de l'UE et le Maroc sur la simplification des procédures d'accès et de séjour régulier (y compris par la possibilité d'émettre des visas à entrées multiples et de plus longue durée, et de concéder des exemptions des frais de dossiers pour certaines catégories de personnes).**	**FR**	Faciliter la circulation des personnes entre le Maroc et la France par la délivrance de visas de court séjour à entrées multiples, dits visas de circulation, permettant des séjours ne pouvant excéder 3 mois par semestre et valable de 1 à 5 ans pour les ressortissants marocains qui favorisent les relations économiques ou culturelles franco-marocaines. *(Ministère de l'intérieur, direction de l'immigration en liaison avec le ministère des affaires étrangères)*
		ES	Facilitation de la procédure de délivrance de visas, y compris les visas à entrées multiples pour certaines catégories de personnes. Réduction au minimum des délais de délivrance des visas pour des raisons humanitaires. (*Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération*)
	4. **Mieux informer les citoyens marocains sur les possibilités d'immigration légale dans l'UE, y compris sur les conditions d'admission et les droits et devoirs en découlant.**	**FR**	Organiser des actions de promotion des dispositifs de migrations professionnelles existant notamment pour faciliter l'accès des jeunes professionnels à des offres d'emploi adaptées à leur profil, en mobilisant les entreprises françaises présentes au Maroc et les entreprises marocaines entretenant des liens commerciaux avec des entreprises françaises.
		ES	Operación Paso del Estrecho concernant l'arrivée d'un grand nombre de travailleurs migrants marocains provenant de différents endroits en Europe qui se déplacent en période de vacances pour rejoindre leurs familles au Maroc *(Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de la Protection Civile).*

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

		DE	Le Portail "Make it in Germany" est une initiative visant aux professionnels qualifiés (http://www.make-it-in-germany.com). Le portail indique quels secteurs sont à la recherche de professionnels qualifiés et quelles sont les modalités et les conditions à remplir pour occuper un emploi en Allemagne. *(Ministère de l'économie et de la technologie BMWi, Ministère de l'emploi et des affaires sociales BMAS, en coopération avec le service d'emploi de l'Allemagne)*
		UE	Le Portail de l'UE sur l'immigration (http://ec.europa.eu/immigration), lancé par la Commission européenne en novembre 2011, offre des informations utiles aux ressortissants Marocains qui sont intéressés à émigrer vers un État membre de l'Union européenne et à ceux qui sont déjà sur le territoire de l'Union et qui pourraient être intéressés à changer de pays de résidence. Ce site internet contient les informations spécifiques pour émigrer dans chaque État membre adaptées aux différentes catégories de migrants: travailleurs, étudiants, chercheurs et candidats à la réunification familiale. Ce site offre également des liens vers les sites officiels des États membres pour une information plus détaillée, ainsi que des liens vers les sites des organisations de soutien aux migrants. Le Portail de l'UE sur l'immigration explique les droits des migrants et les risques liés à l'immigration irrégulière. Une version en langue arabe sera lancée durant le 1er semestre 2013.
	5. **Mieux informer les citoyens marocains possédant les qualifications requises sur les offres d'emploi, d'étude et de formation disponibles dans les États membres participants, en renforçant notamment la coopération entre leurs services d'emploi et les services d'emploi marocains.**	**UE**	Renforcement de la coopération entre les agences d'emploi basées dans les différents Etats membres intéressées de l'UE et les agences marocaines par les biais du projet régional EUROMED migration III (2012-2014), financé par l'Instrument Européen pour le Partenariat et le Voisinage.

		UE	Renforcer les capacités institutionnelles de l'ANAPEC – Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi et des Compétences- en intervenant (i) sur le management des ressources humaines; (ii) sur l'offre de services en matière d'intermédiation afin de favoriser « in fine » l'employabilité et/ou l'emploi des chercheurs d'emploi, en anticipant les besoins du marché et en répondant au mieux aux attentes des employeurs.
	6. **Coopérer étroitement afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et universitaires.**	**UE**	Promotion de la mobilité des étudiants, des chercheurs et des universitaires marocains vers des établissements d'enseignement supérieur de l'UE par les programmes de l'UE "Erasmus Mundus" et Marie Curie et les programmes qui leur succéderont en 2014 (Erasmus pour tous et Marie Slodowska Curie). Renforcement des échanges et des partenariats universitaires avec les pays de la Méditerranée Sud dont le Maroc. *(Commission Européenne)*
		UE	Possibilité de bénéficier du Programme "Tempus" et du programme qui lui succédera en 2014 (Erasmus pour tous) qui soutient la modernisation du système d'enseignement supérieur marocain et sa convergence avec les objectifs du processus de Bologne. Ce programme a permis le développement d'outils facilitant la comparabilité et la compatibilité des compétences acquises par les étudiants. *(Commission Européenne)*
		FR	Faciliter l'accès à l'emploi, pour une première expérience professionnelle dans un objectif de retour au pays d'origine, des étudiants marocains ayant achevé avec succès, dans un établissement d'enseignement supérieur français habilité au plan national ou dans un établissement d'enseignement supérieur marocain lié à un établissement d'enseignement supérieur français par une convention de délivrance de diplôme en partenariat international, un cycle de formation conduisant à un diplôme de niveau au moins équivalent au master ou à la licence professionnelle.

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	7. **Œuvrer pour une meilleure cohérence entre la Politique en matière de mobilité des personnes et les autres domaines de coopération sectorielle (Commerce, Enseignement, Recherche, Culture) de manière à faciliter l'entrée et le séjour sur le territoire des Etats membres de l'UE aux stagiaires issus de la formation professionnelle, aux étudiants, aux universitaires, aux chercheurs marocains et aux hommes et femmes d'affaires.**	**UE**	Promotion des projets qui favorisent l'adéquation de l'offre de formation avec les besoins du marché du travail par le programme de l'UE "TEMPUS" et le programme qui lui succédera en 2014 (Erasmus pour tous). *(Commission Européenne)*
		UE	Renforcer les capacités institutionnelles de l'OFPPT – Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du travail - en intervenant (i) sur la déconcentration régionale; (ii) sur la qualité de la formation en vue de favoriser l'employabilité des lauréats de la formation professionnelle publique, et en anticipant les besoins du marché et (iii) sur le démarrage d'un grand établissement sectoriel spécialisé dans les travaux publics (l'EM BTP de Settat). (*Jumelage institutionnel, programme géographique Maroc*)
		FR	Faciliter la délivrance des titres de séjour "étudiants" à des fins d'études ou de stages.
	8. **Soutenir les ressortissants marocains séjournant légalement dans l'UE ainsi que les ressortissants de pays tiers résidant au Maroc dans leurs efforts d'intégration.**	**DE**	L'établissement et le développement de coopérations bilatérales entre organismes allemands et marocains dans les domaines des sciences, de la recherche et de la technologie dans le cadre d'une collaboration entre le Ministère fédéral allemand de l'Education et de la Recherche (BMBF) et le ministère marocain de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres sur des thèmes présentant un intérêt particulier pour les deux parties (p. ex. la recherche environnementale, les énergies renouvelables et la recherche en santé). *(Ministère fédéral allemand de l'Education et de la Recherche BMBF et Ministère marocain l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres)*

		DE	Partenariats universitaires Allemagne-Maroc, programme de bourses pour des étudiants (marocains), promotion de projets marocain-allemands dans le cadre du programme « dialogue universitaire avec le monde islamique » (établi en 2006). (*MAE Auswärtiges Amt)*
		UE	Révision de la directive de 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat. *(Commission Européenne)*
	9. **Développer, de manière réciproque, une coopération pour la mise en place de politiques actives en matière d'intégration, d'interculturalité, de lutte contre l'exclusion et la xénophobie afin d'éviter les préjugés et les stéréotypes entre la société d'accueil et les migrants. Promouvoir le rôle des associations issues de la migration marocaine dans le processus d'intégration. Promouvoir le rôle des associations issues de la migration marocaine dans le processus d'intégration.**	**IT**	Projet pilote dans la région marocaine de Chaouia-Ouardigha (région ayant une forte propension à la migration vers le Piémont): le projet vise à soutenir les politiques d'intégration à travers une orientation linguistique et civique pré-départ adressée à des ressortissants marocains en possession d'une autorisation de regroupement familial en Italie et à renforcer les capacités des autorités locales, afin de leur permettre de fournir une telle assistance sur une base permanente. *(Ministère de l'Interieur d'Italie)* Projet EBOSLA-déjà en cours la première phase : étude de faisabilité
		UE	Promotion du respect des droits des migrants subsahariens au Maroc, mise en œuvre par Caritas-France et Caritas-Maroc: • assistance à l'intégration scolaire et professionnelle des enfants et jeunes migrants au Maroc • renforcement du cadre législatif, administratif et politique marocain pour la protection des migrants vulnérables (femmes et enfants) • sensibilisation de la population à l'inter-culturalité et

			lutte contre les discriminations
		UE	Projet Tamkine-migrants: Renforcement de la protection des droits des migrants dans un pays de transit, le Maroc; mis en œuvre par Terre des Hommes Espagne, France Volontaires et deux associations marocaines: • améliorer l'accès des femmes et des enfants migrants aux services de santé publique; • améliorer l'accès des femmes et enfants migrants, victimes d'abus ou de violence, à des recours juridiques; • améliorer l'accès des femmes et enfants migrants à l'éducation et la formation; • sensibiliser la société civile marocaine au problème des migrants sub-sahariens et à l'approche multiculturelle dans les services qu'elles offrent; • sensibiliser les décideurs politiques marocains au problème des migrants sub-sahariens et faire des propositions de mise à niveau du cadre juridique national avec les textes internationaux.

Prévention et lutte contre immigration irrégulière, traite des êtres humaines, gestion des frontières	14. **Soutenir les efforts menés par le Maroc et renforcer sa capacité sur le plan législatif, institutionnel et opérationnel pour prévenir et combattre la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains.**	**ES**	Cours de formation en ligne avec ceux qui sont déjà fait, par exemple dans le cadre "des journées d'immigration légale", et ceux qui sont fournis par la Guardia Civil et la Police Nationale. *(Ministère de l'Intérieur)*
	15. **Renforcer l'échange d'informations, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique en matière de gestion des frontières, de détection et démantèlement des réseaux de trafiquants de migrants et de criminalité transnationale organisée et l'immigration irrégulière.**	**ES**	Depuis un certain temps, il y a des officiers de liaison dans les aéroports du Maroc et de l'Espagne. *(Ministère de l'Intérieur)*
		FR	• Dynamiser la collaboration entre la Brigade Mobile d'Immigration (BMI) marocaine, créée en 2011 à l'aéroport de Casablanca et les plate-formes d'Orly et de Roissy en complément de la coopération menée avec l'officier de liaison de la DCI en poste au Maroc. Favoriser et fluidifier les contacts entre les responsables français et marocains des services en charge de la lutte contre les filières d'immigration irrégulière. • Améliorer l'échange d'informations opérationnelles en matière de réseaux d'immigration en organisant des réunions régulières avec les services marocains dans le but d'optimiser la lutte contre les groupes criminels organisés. Promouvoir l'importance d'une étroite coopération entre la France et le Maroc en matière d'identification et de saisies des avoirs criminels dans le but d'optimiser la lutte contre la criminalité organisée. *(Ministère de l'intérieur/Direction centrale de la police aux frontières -Unité de Coordination Opérationnelle de Lutte contre le Trafic et l' Exploitation des Migrants; Direction de la Coopération Internationale).*

ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	16. **Renforcer, sur la base des programmes déjà entrepris par le Maroc, les procédures de sécurité et de délivrance des documents de voyage en conformité avec les standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), des documents d'identité et des titres de séjour, et des autres documents officiels délivrés par les autorités marocaines.**	**FR**	• En appui du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), participer aux négociations qui viseraient à améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires. • Intensifier la coopération entre l'officier de liaison de la DCI en poste à l'aéroport de Casablanca et les autorités Marocaines en matière d'échange du renseignement opérationnel et dans le cadre des formations dispensées sur le thème de la lutte contre l'immigration irrégulière. *(Ministère de l'intérieur/Direction centrale de la police aux frontières - Bureau de la fraude documentaire)*
	17. **Renforcer l'échange d'information, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique entre le Maroc, l'UE et ses Etats membres permettant de venir en assistance aux migrants victimes de trafic des êtres humains notamment les plus vulnérables à l'exploitation.**	**FR**	Renforcer les capacités de lutte contre la TEH sous l''angle de l'exploitation par le travail : former des fonctionnaires spécialisés et des policiers marocains à la lutte contre la délinquance économique et sociale en tant que conséquence du trafic international, de main d'oeuvre. *(Ministère de l'Intérieur – DGGN – SDPJ – Office central de lutte contre le travail illégal)*
	18. **Renforcer la capacité des autorités marocaines, au besoin en coopération avec celle des Etats membres de l'UE, en ce qui concerne la problématique des mineurs non accompagnés dans toutes ses dimensions, notamment à travers la mise en œuvre des politiques visant à prévenir la migration de mineurs non accompagnés et à faciliter, leur protection, leur retour concerté, dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant d'après la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement facilitant leur réintégration familiale et socio-éducatives**	**BE**	Etablir des contacts et renforcer les liens avec les autorités marocaines afin de chercher des solutions durables pour les mineurs non accompagnés et afin d'augmenter des possibilités de réintégration par des partenaires locaux. *(Fedasil)*
		UE/IT	SALEMM : Solidarité Avec Les Enfants du Maghreb et Mashreq: Prévention la migration des enfants et adolescents des pays ciblés en renforçant les capacités des travailleurs sociaux dans quatre filières-clef: l'animation sociale, l'orientation éducative, la formation professionnelle, l'appui psychosocial; mise en place de guichet d'information sur l'émigration légale. Associés marocains: ANAPEC, Entraide Nationale, INAS (Institut National

	dans leur pays d'origine.		d'Action Sociale) et trois associations marocaines *(Ministère de l'Intérieur d'Italie)* Projet qui vient d'être lancé le 18.12.2012 et qui se déroulera dans les années à suivre.
		UE	*Projet Enfants en voyage: pour une approche responsable des migrations des mineur, mis en œuvre par l'ONG* ProgettoMondo MLAL - Prévenir et gérer la migration clandestine des mineurs non accompagnés au Maroc. - Promouvoir une culture de la migration responsable dans les provinces de Beni Mellal, Khouribga, Tanger et Nador, avec une particulière référence aux groupes sociaux et aux institutions impliqués et/ou intéressés par le phénomène de la migration clandestine des mineurs non accompagnés.
	20. **Soutenir dans le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux, la mise en place d'initiatives facilitant le départ volontaire des migrants en situation irrégulière et leur réinsertion socio-économique, tant en ce qui concerne les ressortissants marocains dans l'UE que les ressortissants d'Etats tiers au Maroc.**	**BE**	Soutien aux autorités marocaines à trouver une solution humaine et durable pour les migrants en détresse par l'aide au retour volontaire et réintégration des migrants arrivés et bloqués au Maroc. La réintégration est un élément cruciale dans ce projet qui rend le retour durable et qui aide indirectement au développement du pays d'origine. *(Office des Etrangers)*
		NL	Soutien de la réintégration des marocains réadmis au Maroc (y inclus les cas médicaux). *(Ministère de la Justice: service Rapatriement et Départ)*
		NL	Soutien au retour volontaire et à la réintégration des migrants irréguliers arrivés, échoués au Maroc et dirigés vers leurs pays d'origine. *(Mis en œuvre par IOM, cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangers, avec BEL et autres pays)*

Migration et développement	21. **Renforcer la coopération entre le Maroc et l'UE et ses Etats membres en faveur du développement socio-économique des régions à fort potentiel migratoire à travers la mise en place de politiques ciblées et promouvoir les investissements, y compris ceux des marocains résidant à l'étranger, dans le but de générer des emplois.**	**UE**	Projet d'appui aux dynamiques de développement intégré dans les territoires ruraux du Nord du Maroc afin de permettre une amélioration durable des conditions de vie et des revenus des populations rurales de la province d'Al Hoceima (région du Rif, au Nord du Maroc). • Intervention incluant notamment des actions de dynamisation du tissu économique local (diversification et renforcement des activités économiques, y inclus l'appui à la création d'emplois) et de développement social (accès aux infrastructures et services sociaux de base) en faveur des populations rurales défavorisées, notamment les jeunes et les femmes.
	22. **Renforcer le rôle des ressortissants marocains dans l'UE en vue de leur contribution au développement du Maroc, notamment à travers une mobilisation des compétences marocaines établies dans l'UE et appuyer leurs initiatives de développement au niveau du pays d'origine, en collaboration notamment entre les institutions et organismes compétentes des deux parties.**	**NL**	Retour temporaire d'experts migrants résidant aux Pays-Bas qui pourront transférer expertise vers leur pays d'origine, le Maroc. *(Ministère des Affaires Etrangères)*
		NL	Promotion de l'engagement des ressortissants marocains résidant aux Pays-Bas, de développer l'entreprenariat des migrants marocains et de créer des conditions favorables pour l'entreprenariat des migrants de la part du gouvernement. *(Ministère des Affaires Etrangères)*
		DE	«Programme d'appui et d'accompagnement des porteurs de projets» (dans le cadre du Programme "Migration pour le Développement") offre des séminaires d'initiation et des conseils individuels dans le processus de création d'une entreprise dans leur pays d'origine. Le programme était initialement un projet pilote au Maroc et a été étendu au Cameroun et à la Géorgie. *(Ministère de coopération économique et de developpement BMZ)*

		DE	«Programme d'appui aux associations des migrants» (dans le cadre du Programme "Migration pour le Développement") vise à soutenir l'engagement d'associations de migrants dans le domaine de développement dans les pays d'origine, p.ex. au Maroc. L'appui est de genre financier, conceptionel et de maillage entre les associations en Allemagne et en Europe. *(Ministère de coopération économique et de developpement BMZ/CIM)*
		UE/NL	Activités visant à développer des programmes de réinsertion, poursuite d'initiatives existantes telles que le projet IntEnt (MAE) et l'Initiative de réintégration européenne (projet financé par l'Union européenne en collaboration avec BE, FR, DE et SE). *(Ministère de la Justice: service Rapatriement et Départ)*
		BE	MEDMA – Projet relatif à la mobilisation des Marocains résidant en Belgique pour contribuer au développement du Maroc
		UE	Soutenir la création d'activité et l'emploi au Maghreb : Accompagnement à la création d'entreprises innovantes au Maroc, en Algérie et Tunisie, en mobilisant le savoir-faire d'entrepreneurs issus de ces pays et vivant en Europe; accompagnement à la création d'entreprises par des entrepreneurs, issus de la diaspora, dans leur pays d'origine. Partenaire marocain: Fondation Pour la Création d'Entreprise (Programme Thématique)

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	24. **Faciliter la réinsertion sociale des migrants et de leurs familles qui retournent d'une manière volontaire et leur permettre de bénéficier des compétences acquises pendant l'expérience d'émigration, tout en prêtant une attention particulière aux besoins spécifiques des migrants plus vulnérables.**	**FR**	Programme d'aide à la réinsertion : Convention entre l'OFII et l'ANAPEC.
		DE	Faciliter la migration circulaire ("mobilité à l'extérieur") afin de permettre aux titulaires d'un permis de séjour permanent en Allemagne de quitter le pays jusqu'à 24 mois sans perdre leur droit au permis de séjour. (*Ministère de l`Intérieur BMI*)
		DE	Le «Programme de Retour des Experts» (dans le cadre du Programme "Migration pour le Développement") facilite le retour et réintégration des marocains au Maroc. Le programme vise à tirer parti du potentiel des migrants et soutient des jeunes titulaires d'un diplôme universitaire et des experts de retourner dans leur pays d'origine à travers un appui comme des conseils individuels, un appui de placement et, dans certains cas, un appui financier (p.ex. subventions du salaire) . Leur retour vise à un transfert durable au contexte local du savoir-faire qu'ils ont acquis en Allemagne. *(Ministère de coopération économique et de developpement BMZ/CIM en coopération avec le service d'emploi de l'Allemagne)*
	25. **Renforcer la mise en place dans l'UE et au Maroc des mesures permettant la réduction des coûts de transfert des fonds envoyés par les migrants marocains dans leur pays d'origine, en coopération, le cas échéant, avec les acteurs pertinents du secteur privé.**	**NL**	Réduction des coûts de transfert des fonds envoyés par les migrants (marocains) dans leur pays d'origine (web site Geld naar Huis) *(Ministère des Affaires Etrangères)*

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 233-278

	27. **Mettre en œuvre des politiques permettant de prévenir et de traiter le phénomène de la « fuite des cerveaux », y compris en favorisant la migration circulaire et la mobilisation des compétences.**	**UE**	Maintien du dispositif de suivi des anciens boursiers qui a été mis en place dans le cadre du programme de l'UE "ERASMUS Mundus".
Initiatives horizontales	37. **Promouvoir le développement de la connaissance scientifique des phénomènes migratoires en assurant la collecte de données sur les mouvements migratoires et mettre en place des mécanismes permettant de les étudier afin de mieux définir les politiques et mesures nécessaires à une gestion conjointe concertée et mutuellement bénéfique de la migration.**	**UE**	Soutien du Joint European Master in International Migration and Social Cohesion (MISOCO), un master spécialisé dans le domaine des migrations qui est financé dans le cadre de l'action du programme de l'UE "ERASMUS Mundus".

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

Echeverría Jesús, C., *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU),* **Cuadernos de Estudios Europeos n.º 6, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2017, 66 pp.**

Los flujos migratorios masivos que ha sufrido la Unión Europea en sus fronteras durante estos últimos años ha marcado un antes y un después en la historia de la organización y de sus Estados miembros. Si bien es cierto que los movimientos migratorios han sido y serán una constante en la realidad internacional, la conflictividad existente en los Estados de Oriente Próximo y el Norte de África supone un total y absoluto punto de inflexión que condiciona la actuación de las instituciones europeas y ha puesto en entredicho la capacidad de la Unión para gestionar la seguridad de sus fronteras.

La obra del Profesor Carlos Echeverría, titulada *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, viene a realizar un clarísimo análisis de los parámetros actuales que condicionan tanto el fenómeno migratorio como el reto que debe asumir la Unión Europea; una Unión que ha tenido que realizar pasos de gigante para poder hacer frente al nuevo desafío en materia de seguridad que se gesta en las fronteras del Sur de Europa.

Tal y como el autor escribe en sus páginas, esta monografía no solo completa la existencia de otras obras que tratan el fenómeno migratorio actual sino que también, a ojos de quien suscribe, pone orden en la relación de hechos y factores políticos y geográficos que desde antes y después del estallido de las Revueltas Árabes en el norte de África, han condicionado sobremanera la política de la Unión. Así, esta obra, presentada en formato bilingüe inglés-español, canaliza los ríos de tinta que existen en la Academia sobre la actual crisis migratoria en Europa para hacernos llegar en un lenguaje sencillo y cercano lo relativo al verdadero desafío para la Unión Europea y sus Estados miembros, con especial atención a España.

La presente obra se divide en cinco Capítulos que pretenden establecer un hilo conductor a través de los acontecimientos que condicionan el fenómeno de la inmigración.

El primer Capítulo, considerado por el autor como introductorio, pretende sentar las líneas generales que tratará a lo largo de su obra, analizando el antes y después del desafío migratorio en Europa y en España. Se centra,

pues, en comprender que los flujos migratorios que acuden a Europa y, más concretamente, a sus países fronterizos, ya no obedecen solo a motivos económicos, sino que se ha incrementado el número de aquellas personas que huyen de sus países de origen por causa de la guerra. Todo ello manteniendo al continente africano como eje de análisis de la seguridad en lo que respecta al ámbito migratorio: los países africanos que históricamente fueron los que acogían a las personas migrantes que buscaban una mejora de sus circunstancias económicas, son ahora países que emiten inmigrantes en busca de protección internacional, ahora ya en Europa.

En el Capítulo II, el autor analiza los movimientos migratorios desde finales del siglo XX y sus acontecimientos más destacables para mostrar al lector que los flujos de inmigrantes que procedían de África ya no solo tenían que ver con los vínculos coloniales que existían con países como Francia, Reino Unido y Portugal, sino que la existencia de la fractura entre el Norte y el Sur del Mediterráneo provoca un continuo desplazamiento de personas de sus países de origen, algo que fue poco a poco convirtiéndose en objeto de preocupación para una Unión Europea que nunca tuvo la cuestión migratoria como elemento central.

El Capítulo III se centra en las medidas adoptadas para hacer frente a la presión migratoria con especial atención a la política llevada a cabo por España. Una política basada fundamentalmente en el refuerzo de las fronteras y en la creación de instrumentos que ahondasen en la cooperación con Marruecos, Túnez, Ghana, Argelia o Nigeria. Acontecimientos como la crisis de los cayucos en Canarias en el año 2006 o las particularidades de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla son también objeto de mención por parte del autor en este Capítulo.

En el Capítulo IV, el Profesor Echeverría profundiza en las revueltas árabes que tuvieron lugar en Túnez, Egipto, Libia y Siria en el año 2010 como punto de inflexión en el flujo de inmigrantes, pues a partir de estos acontecimientos la situación del número de personas obligadas a desplazarse no iba sino a incrementarse de manera dramática y descontrolada. Este apartado nos ilustra con un estudio minucioso de los hechos y cifras que provocan la preocupación de toda la Comunidad Internacional y, en especial, de la Unión Europea. Una Unión que comenzó a ver cómo cientos de personas morían en el Mediterráneo impulsadas a salir del país de origen por el terrorismo

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 281-283

yihadista y la catástrofe bélica, estrechamente relacionado con el papel que juegan las redes de tráfico de personas en la crisis actual.

El Capítulo V sobre el desafío para gobernantes y ciudadanos y el papel de la Unión Europea y de otros marcos multilaterales viene a erigirse como apartado esencial de la monografía recensionada. En él se analiza la respuesta europea contra el agravamiento de la crisis en las fronteras exteriores europeas, con el papel fundamental de la Agencia FRONTEX y la creación de la nueva Guardia Europea de Costas y Fronteras. Además, profundiza en este apartado sobre dos cuestiones de gran envergadura como es el papel de Turquía en la frontera suroriental de la Unión Europea y la cuestión de los flujos en el Mediterráneo relacionado con el deterioro de la seguridad en Libia y la creciente desestabilización en África, tratados de manera autónoma dentro del V Capítulo. Dicho Capítulo termina con una reflexión importante sobre la necesidad de prevención y resolución de una manera rápida y eficaz en tanto en cuanto lo contrario provocará una trágica afluencia masiva continua a las cosas europeas.

Por último, el Capítulo VI y a modo de conclusión, el autor nos transmite la necesidad y la obligación de proteger y salvaguardar la seguridad tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, pues la inmigración irregular en todas sus vertientes efectivamente marca un antes y un después en dos variables: sobre las tendencias migratorias procedentes de África y sobre la respuesta proporcionada por la Unión Europea y sus Estados miembros.

La realidad migratoria ha cambiado sobremanera desde finales del siglo XX hasta la actualidad. España, que antes se consideraba un país de tránsito, llega a ser ahora uno de los países receptores en el área del Mediterráneo. Los propios flujos migratorios que antes se integraban por inmigrantes económicos, están ahora formados por personas que buscan protección internacional. También destaca la situación de continuo deterioro de la seguridad en África y la respuesta lenta a este reto de la Unión Europea. Todos estos pormenores han sido brillantemente plasmados en la obra del Profesor Carlos Echeverría, cuya lectura se hace necesaria para comprender los factores que condicionan hoy día el desafío migratorio para la seguridad de España y la Unión Europea.

Lorena Calvo Mariscal
Universidad de Cádiz

Gouyez Ben Allal, A., *La prolifération nucléaire et les défis géopolitiques de sécurité : analyse des programmes nucléaires de la Corée du Nord, du Pakistan et l'Iran*, **Editorial Académica Española, Madrid, 2017, 601 pp.**

Notre appréciation à la lecture de cet ouvrage scientifique nous amène à structurer autour de trois points notre propos. Il s'agit d'abord de l'élaboration et la mise en œuvre de la problématique et des hypothèses de départ, ensuite, la démarche méthodologique et les fondements des postulats et enfin la pertinence de l'argumentaire à l'épreuve des problèmes posés dans la mise en forme de l'ouvrage.

I.- ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA PROBLEMATIQUE ET EMISSION DES HYPOTHESES DE DEPART

Dans cet ouvrage spécialisé traitant d'une question actuelle et pointue et dont l'importance dans la vie internationale n'est plus à démontrer, l'auteur pose comme problématique centrale la prolifération nucléaire dans un espace géopolitique, la péninsule coréenne marquée par une altérité conflictuelle polymorphe (terrorisme, conflits, crises politiques et sociales profondes) et ses défis sécuritaires à l'échelle régionale et internationale. Cette problématique se révèle complexe et périlleuse d'autan que le contexte et les acteurs analysés dans leurs rapports de force se révèlent être des puissances mondiales (USA, Russie…) et accessoirement régionales (Iran, Pakistan, Israël, Corée du Nord, Corée du Sud…).

Si l'auteur dans ses hypothèses évoque entre autres les considérations de survie politique, d'indépendance, de dissuasion ou encore d'affirmation du leadership régional comme fondements du programme de l'arme atomique, il entend ainsi montrer comment les programmes nucléaires des trois cas analysés à savoir la Corée du Nord, l'Iran et la Pakistan constitueraient de sérieuses menaces pour la sécurité régionale et internationale, exacerbant ainsi les conflits latents, temps alimentant ainsi d'autres menaces de sécurité, et favorisant la prolifération nucléaire.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 284-288
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2017.i5.12

II.- DEMARCHE EPISTEMOLOGIQUE ET FONDEMENTS THEORIQUES

La démarche analytique de l'auteur dans sa thèse est sans ambages pluridisciplinaire. Ainsi il a fait appel au droit international pour rappeler le cadre juridique encadrant l'arme nucléaire, la géopolitique pour l'analyse des rapports de forces des acteurs régionaux et internationaux, la science politique et l'économie pour mettre en correspondance les dynamiques politiques, économiques et diplomatiques internes des Etats concernés.

Dans son analyse, sur la base des déductions qu'il fait, l'auteur tire des conséquences spécifiques pour conforter ainsi sa thèse, nonobstant le caractère périlleux de cette démarche intellectuelle et scientifique.

III.- LA PERTINENCE DE L'ARGUMENTAIRE A L'EPREUVE DES PROBLEMES POSES DANS LA MISE EN FORME DE SA THESE

Si l'auteur pouvait opter pour un plan de travail bipartite classique, il n'en demeure pas moins que l'option tripartite n'est pas dénuée de pertinence.

Ainsi dans la première partie de son ouvrage, l'auteur met en exergue les considérations stratégiques des Etats comme fondements dans leur politique de défense et de sécurité de leur programme en matière d'armement nucléaire.

Si depuis la fin de la deuxième guerre mondiale on assiste à la prolifération de l'arme nucléaire, la visée de l'auteur dans le premier temps est d'amener le lecteur à comprendre comment cet armement est encadré par le Droit International Public et le rôle joué par des Organisations Internationales telle que l'ONU en vue de son encadrement et la non prolifération de cette arme.

Par ailleurs l'auteur met aussi l'emphase sur les fondements de la pensée stratégique de l'arme nucléaire, et explique les motivations des membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU disposant de l'arsenal nucléaire.

Il s'agit dans un premier temps des considérations de dissuasion, de survie des Etats et la lutte pour l'affirmation du leadership régionale voir internationale. Ce leadership mondial explique d'ailleurs la visée programmatique nucléaire des USA et L'ex URSS.

Si pour ces deux hyper puissances, l'hégémonie mondiale était en ligne de mire, la velléité pour l'arme nucléaire de la France et du Royaume Uni s'expliquait par des considérations de sécurité, de prestige et de l'indépendance.

La Chine quant a elle vise dans sa politique de défense nucléaire la suive et la considération de l'Etat-Nation.

Dans la deuxième partie de son ouvrage, l'auteur essaie de montrer les défis géopolitiques que pose en matière sécuritaire la prolifération de l'arme nucléaire dans un contexte où on assiste à la course à l'armement nucléaire.

Pour s'en convaincre, il fait de trois Etats son laboratoire d'analyse et amène le lecteur à comprendre en trois temps et à saisir les enjeux multi dimensionnels des programmes de l'arme atomique de la Corée du Nord d'abord, ensuite les émulations antagonistes de l'Inde et du Pakistan et enfin le programme nucléaire de l'Iran qui symbolise et cristallise aujourd'hui la lutte internationale en faveur de la non prolifération de l'arme nucléaire. Si selon l'auteur, la survie du régime politique Nord-Coréen est la clef de voûte de son programme nucléaire, il ne manque pas d'expliquer que ce programme constitue ainsi l'élément clé de la politique extérieur Nord-Coréenne.

Ainsi, dans cette perspective, l'auteur met en lumière le rôle que jouent les USA et la Chine sur cet élément central de la politique extérieure du pays. Cette dualité entre la Chine et les USA sur le programme nucléaire Nord-Coréen s'explique pour les USA dans le fait même de ses intérêts dans cette région stratégique où sont situées certaines de ses bases militaires qui sont ainsi menacées, ainsi que la menace que représente le programme nucléaire Nord-Coréen pour ses alliés régionaux que sont le Japon et la Corée du sud. Cette lecture de l'auteur explique ainsi l'hostilité manifeste pour les USA du développement d'un programme nucléaire Nord-Coréen. Quant à la Chine, si pour cette autre puissance nucléaire mondiale, le statuquo et la stabilité servent ses intérêts, l'auteur explique cette position chinoise par le fait que d'abord la désintégration du régime Nord Coréen voir un affrontement entre les deux Corées pourraient être une source de déstabilisation interne du fait de l'afflux massif des refugiés qui chercheraient l'asile sur son territoire. Si la réunification des deux Corées est une des hypothèses, elle desservirait les intérêts la Chine qui verrait de massifs investissements Sud-Coréens aller vers la partie septentrionale.

L'hostilité de l'environnement géopolitique du Pakistan explique selon l'auteur le développement de son programme nucléaire qui constitue ainsi une menace pour la sécurité régionale et internationale. Les rivalités régionales entretenues par le Pakistan et sa voisine l'Inde alimentent ainsi leurs

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 284-288

intérêts croissants pour l'arme atomique entretenant ainsi une tension larvée sur fonds de risque d'une nucléarisation du terrorisme.

Dans le dernier chapitre de la deuxième partie, l'auteur l'a consacré au programme nucléaire Iranien qui cristallise à l'international la lutte contre la prolifération de l'arme atomique.

Comme avec les précédents cas, l'auteur argumente les fondements de la politique du programme nucléaire Iranien. A ce niveau, il démontre d'une part que si des raisons de survie du régime politique Iranien est en jeux, d'autre part, il s'agit aussi pour l'Iran du leadership et l'hégémonie sur la région qui fonde sa politique nucléaire.

Si le développement nucléaire Iranien a fait l'objet de tensions, controverses, condamnations et sanctions au regard du caractère militaire que prenait ce programme présenté à la communauté internationale comme un programme civil par les autorités Iraniennes, il n'en demeure pas moins que les aspirations nucléaires Iraniennes ont exacerbé les tensions au niveau régional.

Ainsi pour Israël un voisin régional, ce programme nucléaire Iranien est perçu comme une véritable menace pour sa survie au regard des tensions extrêmes, des escalades verbales mortifères, et des menaces que sont l'essentiel des relations entre les deux Etats.

Avec l'Arabie Saoudite la véritable rivale régionale de l'Iran, les deux Etats entretiennent de fortes relations hostiles avec des paramètres religieux qui les exacerbent. Pour l'auteur, un des scénarii est la poursuite de la dynamique de la prolifération nucléaire par les différents acteurs de la région.

Mais avec l'accord sur le programme nucléaire Iranien intervenu en 2015 avec les principales puissances mondiales qui se sont engagées en faveur de la non militarisation de ce programme, les incertitudes et les hypothèses futures, auxquelles il faut s'attendre peuvent se résumer en deux point : d'abord si cet accord ne produit pas de retombées économiques et sociales, l'Iran pourrait se retrouvant dos au mur du fait des tensions internes, dénoncer cet accord. Il est aussi envisageable que si l'Iran se montre moins interventionniste sur le plan régional au regard de ses engagements, la région peut connaitre une désescalade.

L'auteur a consacré la dernière partie de son ouvrage à l'action internationale en faveur de la non prolifération nucléaire qui est à mettre à l'actif en particulier des organisations internationales comme l'ONU et l'OTAN.

Pour conclure cette note de lecture, il convient de mentionner que dans la construction de son argumentaire, l'auteur s'est appuyé sur l'approche réaliste pour expliquer et justifier les différentes thèses avancées en particulier la politique et la stratégie de l'arme nucléaire ainsi que le jeu des acteurs en présence.

La pertinence des résultats auxquels l'auteur est parvenu seront, d'une part d'une grande utilité pour les décideurs politiques au moment où le monde vit une autre phase d'incertitude sécuritaire sur fonds de possible nucléarisation du terrorisme. D'autre part, cette thèse apporte incontestablement une valeur ajoutée à la recherche scientifique sur ces questions sensibles d'arme nucléaire, au regard des probants résultats auxquels est parvenu l'auteur.

Afouda Pierre ADIMI
Chercheur associé à l'Observatoire des Etudes Méditerranéennes
Faculté de Droit de Tanger

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 284-288

Nouri, M., *Conflits, pouvoir et médiation: conceptions, trajectoires et enjeux*. **Éditions Universitaires Européennes, Bruxelles, 2016. 124 pp.**

La Investigación para la Paz, en cuyo marco se sitúa esta obra, ha experimentado en los últimos tiempos un creciente desarrollo, con indudables avances en el campo de la reflexión teórica y en la comprensión de los conflictos y de la Paz como fenómenos complejos. Es de destacar el impulso de la teoría de *la paz imperfecta*, su implementación y aplicaciones prácticas a nivel nacional e internacional. Asimismo el concepto de *gestión de conflictos* ha adquirido con el tiempo una entidad y significado específicos: no se trata ya de «resolver» los conflictos sino de reorientarlos hacia escenarios en los que sea posible una transformación positiva de los mismos, promoviendo la mediación y asumiendo que inevitablemente la paz convive con situaciones de violencia.

Es en esta línea en la que se inscribe esta nueva obra de Mohamed Nouri, que pretende trazar un marco teórico válido para abordar la gestión de los conflictos, entendidos como fenómenos humanos complejos. Propone, entre otras cosas, repensar el conflicto como motor de la historia, promover la mediación para regular los conflictos, asumir la imperfectibilidad de la paz y del ser humano con sus incertidumbres y su imprevisibilidad.

El Dr. Mohamed Nouri, Presidente de la *Asociación Alcántara Marruecos-España*, es un reconocido colaborador del Instituto Universitario de Investigación de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, y del Grupo de Investigación *Paz Imperfecta y Conflictividad* de la J. A. En este marco ha realizado importantes contribuciones, teóricas y prácticas, a la gestión pacífica de los conflictos y la construcción de una cultura de paz, con especial atención al mundo árabe en general, y a Marruecos en particular, no como entes aislados de "occidente" sino como parte integrante de nuestra historia y del actual mundo global.

El libro se estructura en tres partes diferenciadas que podrían constituir estudios independientes teniendo en cuenta, además, que cada una de ellas incluye unas conclusiones y unas referencias bibliográficas propias. No obstante, es posible encontrar entre ellas una conexión lógica que da coherencia al conjunto de la obra. El hilo conductor no es otro que el giro epistemológico en el tratamiento de la paz, los conflictos y el poder, abordando la paz desde

la paz y no desde la violencia, reconociendo todos los espacios y situaciones de paz por pequeños que puedan parecer y asumiendo que paz y violencia pueden coexistir. No hubiera estado de más explicitar esta conexión entre las tres partes del libro poniendo una introducción general al principio.

La primera parte, titulada *Conflits, paix et pouvoir à l'ère numérique: l'imperfection humaine vs. le 'solutionnisme technologique'* , tiene como objetivo- en palabras del autor- contribuir a escribir una nueva historia que preste más atención a los conflictos y a las dinámicas de paz en las nuevas sociedades. Es necesario habilitar las vías necesarias para la reelaboración de teorías independientes de la paz y de los conflictos, teorías que no se complazcan en el mero repertorio de las violencias.

Se parte del planteamiento de cómo el mundo actual está inmerso en la «era digital», en una nueva antropología de «lo exponencial» propiciada por el tecno-capitalismo. Internet, la inmediatez de las redes sociales, la vertiginosa rapidez de la información, lo reducen todo al mundo de las cifras, a una especie de "gobernanza algorítmica" que nos resulta muy difícil controlar y regular y que, sin embargo, es urgente abordar si queremos que nuestros hijos tengan un futuro mejor y más prometedor.

Para paliar esta dificultad, el autor afirma la necesidad de revisar y reelaborar conceptos como Paz, Conflictos, Poder, así como replantear el papel de la educación y de los medios de aprendizaje. Es necesario contar con teorías de paz, pero también con herramientas útiles para ponerla en práctica. Es necesario subsanar la carencia de referentes epistemológicos propios de la Paz, así como hacer un replanteamiento del concepto de Poder (impregnado de estereotipos negativos en su representación clásica) que ponga en valor sus aspectos positivos, su capacidad individual, colectiva y pública de cambiar las realidades para hacerlas avanzar hacia situaciones más pacíficas.

Tres son las ideas clave que M. Nouri propone para levantar ese nuevo edificio teórico: 1) Proceder a una inversión epistemológica en nuestra concepción de los conflictos, de la paz y del poder. 2) Una regulación de las prácticas del "solucionismo tecnológico" y de la "gobernanza algorítmica" conservando la jerarquización entre el hombre y la máquina a fin de que estas prácticas aporten bienestar a las generaciones futuras. 3) Incentivar una educación orientada hacia lo humano, hacia la mediación y la gestión de las incertidumbres.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 289-293

Tras plantear el panorama que la sociedad planetaria de la información nos tiene reservado como algo ineluctable, y para no caer en el pesimismo o el fatalismo, el autor propone reconstruir un nuevo edificio teórico y una nueva praxis capaz de liberarnos de la nefasta polarización «o control o caos». Y matiza el sentido que, en su opinión, tiene «reconstruir»: Reivindicar el lugar del ser humano en este nuevo proyecto planetario con un ideal de control y de gestión informacional y algorítmica, que no tiene en cuenta lo humano. Reivindicar nuestra singularidad histórica que este proyecto pretende pulverizar. Defender las prerrogativas del Estado entendido como actor de desarrollo, de satisfacción de necesidades de los ciudadanos y de mediación pacífica de los conflictos. Reivindicar, en última instancia, la imperfección del ser humano, su incertidumbre y su imprevisibilidad, el azar, la intuición, imperfecciones que, al fin y al cabo, son constitutivas de la especie humana y a través de las cuales ha avanzado la humanidad.

La segunda parte de libro, *La médiation dans la culture occidentale et islamique: parcours et desseins,* se adentra en el análisis de la mediación como herramienta fundamental de la gestión pacífica de los conflictos. Hace un recorrido por el concepto de mediación, tanto en la cultura occidental (desde la Grecia antigua pasando por la Europa cristiana, hasta llegar al siglo XX y al momento actual) como en la islámica (en sus diversas fases históricas, desde el nacimiento del islam hasta la actualidad), señalando que las trayectorias de la mediación en ambos mundos son diferentes debido a razones intrínsecas de cada cultura con su respectiva tradición religiosa. Sin embargo, cuando la mediación empieza a ser concebida como una intervención humana entre dos partes, comienza a vislumbrarse un principio de convergencia entre ambas y hoy día, en la era de la revolución tecnológica y en un contexto globalizado, puede decirse que, a priori, la mediación, como herramienta para la construcción de una cultura de paz, es aplicable a cualquier sociedad.

Especialmente interesante resulta la parte que dentro de este capítulo el autor dedica a analizar y comentar «la mediación en el islam». A lo largo de de una veintena de páginas, va desgranando la etimología de los términos árabes empleados, en el campo de la mediación, a lo largo de la historia y los contextualiza mostrándonos las diferentes expresiones y mecanismos de mediación presentes en el islam: intercesión, conciliación, reparación, arbitraje…

Desde mi punto de vista, conocer, analizar y contextualizar los distintos términos y expresiones árabes que para estos conceptos se utilizan en la cultura árabe islámica, nos abre nuevas vías a la comprensión de la mediación desde la propia cultura islámica, evitando la tentación de aplicar paradigmas occidentales para acercarnos al conocimiento de otras culturas, lo que nos haría caer en lo que algunos han llamado "colonialismo epistemológico".

Finalmente la tercera parte del libro, que lleva por título *Culture de paix et régulation pacifique des conflits au Maroc: quelques esquisses sur la particularité marocaine,* constituye un excelente análisis sobre el caso de Marruecos, o «la excepción marroquí», como dice el autor.

En efecto, sabemos que la pretendida homogeneidad del mundo árabe es una falacia y un estereotipo a eliminar y que, por el contrario, el mundo árabe-musulmán constituye un variado mosaico, una realidad compleja, dinámica y heterogénea que ha ido articulándose de diversas maneras según épocas, países, sociedades, acontecimientos históricos, etc. En este sentido, es cierto que Marruecos tiene una identidad específica que hay que considerar en sí misma. Y a ello se aplica con acierto M. Nouri, partiendo de la hipótesis principal de que la sociedad marroquí cuenta con la presencia de actores, normas e instituciones capaces de elaborar propuestas pacíficas a través de procesos constructivos basados en la cohesión y el consenso. Todo ello contribuye a la construcción de una cultura de paz en un país plural como es Marruecos.

Empieza el autor argumentando el proceso de «empoderamiento pacífista» que vive el país desde los años noventa del siglo XX, que se materializa en hechos como la puesta en marcha de proyectos para una mejor estructuración de la economía; el desarrollo de numerosos proyectos sociales; los esfuerzos emprendidos para la promoción de los derechos de las mujeres; el proceso de democratización iniciado por Mohamed VI desde su llegada al trono; el papel diferenciador de la institución de la monarquía marroquí y su participación en la paz y la seguridad internacional. Este proceso de empoderamiento pacifista es la resultante de dos factores: la fuerte implicación de la sociedad civil en los procesos de democratización de la sociedad y una voluntad política de la monarquía para acompañar estos cambios que la sociedad demanda, pese a fuertes resistencias tanto internas como externas. Al hilo de estas consideraciones, concluye el autor que, a pesar de los problemas y las limitaciones de

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017, pp. 289-293

orden social, político y económico que aún persisten en Marruecos, este país supone una excepción en su entorno árabe musulmán.

Ahora bien, para que este proceso sea rentable, reconocido y valorado, sería necesario –tal como acertadamente señala M. Nouri– que los conceptos de cultura de paz y de gestión pacífica de los conflictos se instalasen en las mentes de los y las marroquíes, lo que, a su juicio, puede lograrse haciendo explícitos estos conceptos a través de la educación y la formación de los ciudadanos a varios niveles: programas escolares y libros de texto, leyes que regulen las relaciones de trabajo, programas de formación en las academias de policía y otros cuerpos de seguridad, etc.

Lo que el autor está proponiendo, en suma, es trasladar el giro epistemológico a la praxis de todos los actores implicados: las instituciones, con la monarquía a la cabeza, los partidos políticos, los órganos de la justicia, las instancias económicas, la sociedad civil... En otras palabras, se trata de visibilizar y aplicar a la realidad el marco teórico que propone al principio, lo que en mi opinión viene a corroborar la coherencia y el interés de esta obra.

No cabe duda que, desde el punto de vista de la investigación para la paz, el proceso que está viviendo Marruecos constituye un claro ejemplo de paz imperfecta, un esfuerzo y una voluntad de pasar de una cultura de la violencia a una cultura de la paz, utilizando herramientas como la reconciliación, el consenso y el diálogo. De esta forma, la cultura de paz y el concepto de paz imperfecta constituyen un marco teórico adecuado para explicar y estructurar el nuevo proyecto de sociedad en el Marruecos actual.

Beatriz Molina Rueda
Instituto Universitario de Investigación de la Paz y los Conflictos
Universidad de Granada

TABLEAU D´EQUIVALENCE DES POSTES UNIVERSITAIRES
TABLA DE EQUIVALENCIAS DE CARGOS ACADÉMICOS
ACADEMIC RANKS

ESPAGNE ESPAÑA SPAIN	MAROC MARRUECOS MOROCCO	FRANCE FRANCIA FRANCE	ROYAUME-UNI REINO UNIDO UNITED KINGDOM	ITALIE ITALIA ITALY	ETATS UNIS ESTADOS UNIDOS UNITED STATES
AYUDANTE DOCTOR	-	ATTACHÉ TEMPORAIRE DE RECHERCHE(ATER)	LECTURER	RICERCATORE	LECTURER
PROFESOR CONTRADO DOCTOR	PROFESSEUR ASSISTANT	MAÎTRE DE CONFERENCES ASSISTANT	SENIOR LECTURER	RICERCATORE CONFERMATO	ASSISTANT PROFESSOR
PROFESOR TITULAR	PROFESSEUR HABILITÉ	MAÎTRE DE CONFÉRENCES	ASSOCIATE PROFESSOR	PROFESSORE ASSOCIATO	ASSOCIATE PROFESSOR
CATEDRÁTICO	PROFESSEUR D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS	FULL PROFESSOR	PROFESSORE ORDINARIO	FULL PROFESSOR

Tableau non officielle, uniquement pour ce Journal

Lista no oficial. Sólo para esta Revista

Unofficial list, only for this Journal

Paix et Sécurité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 5, janvier-décembre 2017

NORMAS PARA LOS AUTORES

La Revista *Paix et Sécurité Internationales*, publica trabajos de investigación sobre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, en particular sobre las relaciones Euromediterráneas y las relaciones España – Marruecos. La publicación de trabajos y contribuciones en la Revista está abierta a todos los especialistas con independencia de su nacionalidad.

Trabajos de Investigación

Los originales se enviarán en lengua castellana, francesa o inglesa escritos en Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, interlineado 1,5), siendo aceptados como *Estudios* (máx. 40.000 caracteres) o *Notas* (máx. 20.000 caracteres) e incluyendo título, resumen y palabras clave en inglés, francés y español. Se aceptarán versiones en otras lenguas de trabajos ya publicados. Se harán llegar preferentemente por correo electrónico a la dirección *paixetsecurite@uca.es*; de no ser posible su envío por correo electrónico, se podrán enviar en papel (una copia), con un archivo en disquete o CD, a nombre de Miguel Ángel Acosta Sánchez, Director Ejecutivo de la Revista, a la dirección: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ-ESPAÑA.

Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción.

Epígrafes, Sumario, Resúmenes, Palabras clave, Títulos

Los trabajos se estructurarán en epígrafes y subepígrafes con el orden de sucesión de numerales –I (II, III, IV…)—1 (2,3,4…)—A (B, C, D…)—a (b, c, d,…)—i (ii, iii, iv…). Los originales deben ir acompañados de un Sumario en forma de esquema con los numerales referidos. También de un resumen en castellano, en francés y en inglés. Igualmente, deben añadirse las Palabras Clave (en castellano, francés y en inglés), y el título del trabajo traducido al inglés y francés.

Citas

Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por apellidos, en mayúsculas, del autor. Todas las notas irán a pie de cada página, numeradas mediante caracteres arábigos.

En la citas de libros, éstos van escritos en cursiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., *Las relaciones Euromediterráneas*, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, en pp. 54-92). En las citas de artículos, el título del trabajo va entrecomillado, y en cursiva sólo la Revista u obra colectiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., "España y Marruecos en el siglo XXI", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2012, pp. 54-92).

La jurisprudencia nacional e internacional debe referirse según el sistema de cita de cada Tribunal.

Las referencias textuales de frases o párrafos de trabajos de otros autores o de documentos o resoluciones judiciales, irán entrecomilladas sin cursiva, preferiblemente en notas a pie de página. Se ruega reducir al mínimo las citas de direcciones o enlaces a sitios WWW localizables a través de Internet.

Proceso de Publicación

Los órganos de dirección de la Revista decidirán la publicación de los trabajos. Todos los estudios y notas deberán ser informados favorablemente por algún miembro de la Dirección, del Comité de Redacción, del Consejo Asesor o por algún especialista, por delegación de estos órganos. Se valorarán la creatividad, rigor, metodología, propuestas y aportaciones de los trabajos. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original, y sujeta a modificaciones conforme a Reglas de edición. La comunicación de la decisión sobre la publicación, la publicación previa revisión, o la no publicación, será motivada y no excederá de seis meses. Los autores de trabajos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Libros y Recensiones

Los libros enviados a la Revista serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La Dirección de la Revista encargará en determinados casos una Reseña, Recensión o Comentario. Sólo se publicarán las Recensiones encargadas por la Revista *Paix et Sécurité Internationales*.

Copyright

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Dirección.

Información

Cualquier otra información puede obtenerse en la siguiente dirección: *paixetsecurite@uca.es*; o bien por correo postal al Director Ejecutivo de la Revista: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Advertencia

Cualquier incumplimiento de las presentes normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

DIRECTIVES POUR LES AUTEURS

La Revue *Paix et Sécurité Internationales*, publie des travaux de recherche sur les thèmes suivants : Le Droit International, les Relations Internationales, particulièrement les relations euro-meditérranéenes et les relations maroco-espagnoles. La revue est ouverte à tous les spécialistes dans les domaines susmentionnés, indépendamment de leurs nationalités.

Travaux à publier

Les articles originaux peuvent être soumis en langue espagnole, française ou anglaise (DIN A4, Times New Roman 12, espace 1,5) et seront acceptés comme *Études* (Max. 40.000 caractères) ou *Notes* (máx. 20.000 caractères) et doivent inclure un titre, un résumé et des mots-clés en français, en anglais et en espagnol. Seront acceptés également les articles qui ont déjà fait l'objet de publication dans une autre langue. Il est recommandé aux auteurs de nous faire parvenir les articles de préférence par courrier électronique, à l'adresse suivante : *paixetsecurite@uca.es*. Si les propositions d'articles ne peuvent être envoyés par courrier électronique, les auteurs peuvent aussi envoyer, par voie postale, une copie en papier en prenant le soin d'y joindre une version numérique dans un support CD ou disquette. Le coli sera adressé à: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Directeur Exécutif de la revue: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Univesidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n 11405 – JEREZ-CADIZ (ESPAGNE).

Les auteurs seront informés de la réception de leurs propositions d'articles, dans un délai de trente jours

Parties, résumés, Mots-clés, Titres

Les propositions d'articles devront être structurées de la manière suivante : Titres, sous-titres présentés dans un ordre de succession numérique –I (II, III, IV…) —1 (2, 3,4…) —A (B, C, D…) —a (b, c, d,…) —i (ii, iii, iv…). Celles-ci devront en outre être accompagnées d'un résumé sous forme d'un schéma du texte qui reprend les titres et sous-titres numériques susmentionnés, respectivement en espagnol, en anglais et en français. Les auteurs incluront les mots-clés dans ces trois langues et s'assureront que le titre de la proposition d'article est également repris dans ces langues.

Références

La bibliographie sera ordonnée alphabétiquement et en majuscule en commençant par le (s) nom(s) de famille de l'auteur. Toutes les notes de bas de page doivent être en caractère numériques (1, 2, 3, etc.).

Les références sont présentées de la façon suivante : pour les livres, en italique (exemple : GARCIA GARCIA, J. D. A., *Las relaciones Euromediterráneas*, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, p. 54-92). Pour les articles, le titre sera mis entre guillemets et l'intitulé de la revue en italique (exemple, GARCIA GARCIA, J. D. A., "España y Marruecos en el siglo XXI", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2012, p. 54-92).

Les références relatives à la jurisprudence nationale et internationale doivent adopter les formes propres de citations des tribunaux en question. Les citations textuelles, phrases, paragraphes empruntés à d'autres auteurs, les extraits de documents ou résolutions des tribunaux devront être mis entre guillemets, de préférence en notes de bas de page, mais pas en italique. Il est conseillé aux auteurs de faire un usage minimal des références 'webographiques'.

Procédure de publication

Le Comité éditorial décide de la publication. Les articles proposés sont soumis pour lecture à des rapporteurs spécialisés externes ou internes **(**membres du Conseil scientifique**).** L'évaluation des travaux à publier tient compte des critères suivants : la créativité, la rigueur, la méthodologie, et le contenu des propositions et contributions scientifiques. Le Comité se réserve le droit de solliciter les modifications qu'il juge nécessaire

La communication de la décision de publication, la publication sous condition de modification du texte, ou la décision de rejet de la publication seront motivées et envoyées aux auteurs dans un délai qui n'excédera pas six mois. Les auteurs dont les propositions d'articles seront acceptées en vue de leur publication pourraient être invités à collaborer dans la révision du texte avant sa mise à impression. Dans ce cas, les corrections devront être retournées dans un délai de 48 heures à la Revue, étant exclues les modifications substantielles du texte. Seules seront admises les corrections d'erreurs sur la version originale acceptée.

Livres et Recensions

La Revue publiera une liste des livres reçus. Elle pourra commander des comptes-rendus, des recensions ou commentaires de livres. Bien entendu, les envois spontanés de recensions demeurent possibles, mais les propositions en question ne seront pas nécessairement acceptées.

Copyright

Les auteurs cèdent à la Revue les droits exclusifs de reproduction de leurs articles. Si des tiers sollicitent la reproduction et la traduction d'une partie ou de la totalité d'un article, la décision sur la question sera prise par le Conseil de Direction.

Information

Pour plus d'information vous pouvez écrire à *paixetsecurite@uca.es* ou alors contacter le Directeur Exécutif de la Revue par courrier postal : Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Rappel

Le non-respect des règles etablies par la revue constituera un motif pour la rejet de la proposition de article reçue.

GUIDE FOR AUTHORS

The *Paix et Sécurité Internationales Review* publishes articles on International Law and International Relations, specially about the Euro-mediterranean relations and Spanish-Morocco Relations. Publication of contributions is open to all scholars regardless of their nationality.

Research Papers

Papers should be written in Spanish, French or English, using Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, 1.5). Papers will be accepted as Studies (max. 40.000 characters) or *Notes* (max. 20.000 characters) and they must included title, summary and keywords in English, French and Spanish. Published articles in another language version will be accepted. They can be sent preferably by e-mail to paixetsecurite@uca.es. If the paper can not be sent by e-mail, a printed copy or a file on diskette or CD can be mailed to Miguel Ángel Acosta Sánchez, Director Ejecutivo de la Revista, at: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ (SPAIN).

Authors will be notified within thirty days of receipt.

Headings, Summary, Keywords, Titles

The work should be structured with the following headings and subheadings: sequence of numerals - I (II, III, IV ...) -1 (2,3,4 ...)-A (B, C, D ...)-a (b, c, d, ...)-i (ii, iii, iv ...). Manuscripts must be accompanied by a Summary in outline form with the numeral order listed above and must contain a summary in Spanish, French and English. Likewise, keywords and a title are required and must also be translated into Spanish, French and English.

Citations

The references must be listed alphabetically by last name of the author, written in capital letters.. Numbered citations should be inserted at the bottom of each page using Arabic numerals.

Book citations must be written in italics (Example, GARCIA GARCIA, J., *Euro-Mediterranean relations*, Ed Algeciras, Madrid, 2012, at p. 54-92). In article citations, the title should have quotation marks, and magazines or collective works should be in italics. (Example, GARCIA GARCIA, J., "Spain and Morocco in the XXI century", *Paix et Sécurité Internationales,* No. 7, 2012, pp. 54-92).

National and international case law must be cited according to the system of each Court or Tribunal.

The textual references of sentences or paragraphs from works of other authors or documents or judgments should have quotation marks without italics, preferably in the footnotes. Please minimize citations or links to Internet websites.

Release Process

The Editorial Board will decide which papers to publish. All studies and notes should be reviewed favorably by any member of the Editorial Board, by a specialist or by a reviewer designated by the board. Creativity, exellence, methodology, proposals and the main contributions of the paper will be taken into consideration. Papers will be published under the condition that the authors accept to make the changes suggested by the *Review* and other pertinent changes in accordance with publishing rules. The communication of the decision regarding publication and revision prior to publication or non-publication, shall be substantiated and shall not exceed six months. Authors of papers accepted for publication will be required to correct proofs, which are to be returned within 48 hours. Substantial changes to the proofs are not allowed. Only the correction of errors regarding the accepted version are authorized

Books and Book Reviews

Books sent to the *Review* shall be published on a list of Received Books. The Editorial Board can commission, in certain cases, a Book Review or Comment. Only the Book Reviews commissioned by *Paix et Sécurité Internationales Review* will be published.

Copyright

Papers will be published under the condition that the author or authors yield to the *Review* exclusive reproduction rights. In the event of requests from third parties to reproduce or translate articles or parts thereof, theses decisions will be made by the Editorial Board.

Information

Any other information can be obtained at the following address: paixetsecurite@uca.es, or by mail to the Director Ejecutivo de la Revista: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Warning

Any breach of these regulations shall constitute grounds for rejection of the manuscript submitted.

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

05
2017

REVUE MAROCO-ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2017 / Nº 5

EDITORIAL

Antonio REMIRO BROTÓNS
Sobre la libertad e independencia académicas

ÉTUDES

Adam SMITH
Uncertainty, Alert and Distress: The Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean

Rachid EL HOUDAÏGUI – Anass GOUYEZ BEN ALLAL
Rivalité et quête de leadership au Moyen-Orient a la lumière de l'accord sur le programme nucléaire iranien

Francina ESTEVE
The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime Borders

Belén SÁNCHEZ RAMOS
Places of Refuge for Ships in Need of Assistance. Looking for the Best Response

Mamadou NIENTAO
La gestion intégrée des ressources en eau au Mali : le regard du Droit international

F. Saverio ANGIO
Islamic State's Qutbist Statehood: a Systemic Threat to the Concept of Sovereignty as a Primary Institution in the English School of International Relations

NOTES

María Dolores ALGORA WEBER
The Regional Integration as a Solution to Face the Mediterranean Security Challenges

Abdelhamid BAKKALI
OTAN et contre-asymetrie: Ambiguïté et difficulté d'adaptation

DOCUMENTATION

Déclaration Conjointe établissant un Partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union Européene et ses États membres

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

ECHEVERRÍA, J., Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU), Cuadernos de Estudios Europeos n.º 6, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2017. Par L. CALVO MARISCAL

GOUYEZ BEN ALLAL, A., *La prolifération nucléaire et les défis géopolitiques de sécurité : analyse des programmes nucléaires de la Corée du Nord, du Pakistan et l'Iran*, Editorial Académica Española, Madrid, 2017. Par A. P ADIMI

NOURI, M., Conflits, pouvoir et médiation: conceptions, trajectoires et enjeux. Éditions Universitaires Européennes, Bruxelles, 2016. Par B. MOLINA RUEDA

TABLEAU D'EQUIVALENCE DES POSTES UNIVERSITAIRES

Tableau d'equivalence des postes Universitaires – Tabla de equivalencia de cargos académicos – Academic Ranks