



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**APROXIMACIÓN JURÍDICA A LAS OPERACIONES  
DE SALVAMENTO Y RESCATE POR RAZONES  
HUMANITARIAS REALIZADAS EN EL  
MEDITERRÁNEO CENTRAL**

**Análisis crítico desde la interactuación del Derecho Internacional  
Público, el Derecho de la Unión Europea y la normativa de los Estados  
Miembros**

Autora: Carmela Marquina de Saracho

5º Grado en Derecho y Relaciones Internacionales (E-5)

Derecho Internacional Público

Tutora: Cristina Gortázar Rotaèche

Madrid

Abril 2020

**Resumen:** En el contexto de la mal llamada “crisis de refugiados” de 2015 y la respuesta proporcionada a la misma desde las instituciones europeas y los distintos Estados Miembros, el presente trabajo de investigación aborda el estudio del régimen jurídico aplicable a las operaciones de rescate y salvamento efectuadas por razones humanitarias en la ruta del Mediterráneo Central, así como de la Responsabilidad Internacional de los distintos actores involucrados en este fenómeno. Desde la triple interacción del Derecho Internacional Público, el Derecho Europeo y la normativa nacional relevante del ordenamiento jurídico de los distintos Estados Miembros; se procederá al análisis de los principales cuerpos legales de las distintas ramas del derecho aplicables, así como a un estudio detallado de los hechos y las respuestas ofrecidas hasta el momento que nos permita, en definitiva, identificar las cuestiones más críticas en relación con este fenómeno para así proceder al estudio de su grado de adecuación a la normativa vigente.

Palabras clave: Refugiados, Mediterráneo, Unión Europea, Operaciones de rescate y salvamento, Responsabilidad Internacional, Zona SAR, Principio de No Devolución.

**Abstract:** In the framework of the so-called 2015 refugee crisis and both the European Union and its Member States answer to it, the following research paper addresses the study of the legal regime applicable to the emergency rescue operations carried out for humanitarian reasons on the Central Mediterranean Route, as well as the International Responsibility of the different actors involved in this issue. From the triple interaction of Public International Law, European Law and the relevant regulations included in the national legal systems of the different Member States, this paper aims to undertake an analysis of the main legal bodies pertaining to the different applicable law fields, as well as a detailed chronological study of the events and answers so far provided, which will allow us, in short, to identify the most critical issues in relation to this phenomenon in order to examine its degree of compliance with the prevailing legislation.

Key words: Refugees, Mediterranean, European Union, Rescue Operations, International Responsibility, SAR Zone, Non Refoulement Principle.

## ÍNDICE

Listado de abreviaturas .....	4
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LABORES DE RESCATE HUMANITARIO EN EL MEDITERRÁNEO: INTRODUCCIÓN AL MÉTODO DE ESTUDIO.....</b>	<b>11</b>
2.1. ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO APLICABLES.....	11
A) <i>Derecho Internacional del Mar</i> .....	12
I. El Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) .....	12
II. El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (Convenio SAR) .....	13
III. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.....	14
IV. Instrumentos no vinculantes: Directrices y Circulares de la OMI .....	15
B) <i>Derecho Internacional de los Derechos Humanos</i> .....	18
B.1) <i>Derecho Internacional de los Derechos Humanos</i> .....	18
I. Declaración Universal de los Derechos Humanos .....	18
II. El “Protocolo de Palermo”: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire .....	20
B.2) <i>Derecho Internacional de los Refugiados</i> .....	21
I. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 .....	21
II. El Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados .....	25
2.2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE DERECHO EUROPEO APLICABLES .....	26
A) <i>La Directiva de Facilitación (Directiva 2002/90/CE) y su consiguiente Decisión marco del Consejo</i> .....	27
B) <i>El Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas</i> .....	28
<b>3. EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS POR PARTE DE LOS DISTINTOS ACTORES IMPLICADOS.....</b>	<b>30</b>
3.1. DE “MARE NOSTRUM” A LA “OPERACIÓN SOPHIA”: ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA CRONOLÓGICA.....	32
3.2 DE LA TEORÍA A LA REALIDAD: ANÁLISIS CONTRASTADO DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN EL MEDITERRÁNEO Y SU ADECUACIÓN A LA NORMATIVA INTERNACIONAL VIGENTE.....	36
3.2.1 <i>La realización o no realización de operaciones de rescate y salvamento en la zona SAR Libia</i> .....	37
3.2.2 <i>El concepto de “lugar seguro”: Definición y consecuencias de su aplicación al caso de Libia</i> .....	43
3.2.3 <i>La negativa a la realización de tareas de desembarco en sus puertos por parte de varios Estados Miembros</i> .....	51
<b>4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>54</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA:.....</b>	<b>56</b>

## **Listado de Abreviaturas**

**ACNUDH:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**ACNUR:** Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, o “UNHCR” en inglés

**AR:** Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

**CDFUE:** Carta de Derechos Fundamentales de la UE

**CDI:** Comisión de Derecho Internacional

**CDOT:** Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional

**CEDH:** Convención Europea de Derechos Humanos

**CINI:** *Coordinamento Italiano ONG Internazionali*

**CONCORD:** Confederación Europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria

**DIDH:** Derecho Internacional de los Derechos Humanos

**DI:** Derecho Internacional

**DIP:** Derecho Internacional Público

**DUDH:** Declaración Universal de los Derechos Humanos

**EASO:** *European Asylum Support Office*, u Oficina Europea de Apoyo al Asilo

**MRCC:** *Maritime Rescue Coordinator Centre*, o “CCSM” en español.

**OACDH:** Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

**OACI:** Organización de Aviación Civil Internacional

**OEA:** Organización de Estados Americanos

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**OMI:** Organización Marítima Internacional

**REFIT:** Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea

**PEV:** Política Europea de Vecindad

**p.:** Página

**RCC:** *Rescue Coordination Centre*, o “CCS” en español.

**TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

## 1. Introducción

Cinco años después de su estallido, la respuesta de la Unión Europea a la denominada “crisis de los refugiados” continúa siendo la protagonista indiscutible de numerosos quebraderos de cabeza en Bruselas. Con un clima político cada vez más extremo y polarizado, los representantes de la Unión se las ven y se las desean para convencer a los distintos Estados Miembros de la necesidad de aunar esfuerzos, que ante esta oleada de fervor nacionalista se muestran cada vez más reticentes. En una década dominada por la “desglobalización” impulsada por fenómenos como el “Brexit” o el “America First” de Donald Trump, no son pocos los que abogan por esta tendencia. El razonamiento es el siguiente: si hacen falta soluciones grupales para problemas grupales, cuanto menos parte del grupo sea (o declare que me sienta, para el caso viene a ser lo mismo) menos tendré que “aportar” y “colaborar”. La notoria inacción y falta de acuerdo respecto de la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19 ilustra a la perfección la dinámica existente en el seno del proyecto europeo.

Los temblores propiciados por esta lógica se han dejado sentir hasta en el propio corazón de la Unión Europea: tras el nombramiento de Ursula Von der Leyen como nueva presidenta de la Comisión Europea, a nadie se le pasó por alto la inclusión de las políticas migratorias en el marco de una vicepresidencia que llevaba por nombre “*Protegiendo nuestro estilo de vida europeo*”. Rápidamente, numerosas voces se alzaron para denunciar lo que consideran ser el “eco” de un movimiento que contribuye a legitimar el discurso populista imperante, en el que se identifica a Europa con una nación de identidad cristiana y raza blanca amenazada por las oleadas de migrantes y refugiados de Oriente Medio y África que no comparten nuestra raza ni religión, y por tanto, valores considerados indispensables para la convivencia. Esta postura ha sido la defendida por el conocido como “Grupo de Visegrado”, que con el húngaro Viktor Orban a la cabeza han llegado al punto de tildar de “invasores” a los refugiados musulmanes, y de “intenciones suicidas” a las distintas iniciativas europeas en la materia, como el establecimiento de cuotas proporcionales de reasentamiento.

<sup>1</sup> A pesar de las rectificaciones efectuadas desde la Comisión, el título original sigue siendo visible en la Guía programática presentada por la propia Ursula Von der Leyen como candidata a la presidencia de la Comisión (Von der Leyen, U., 2019, p. 14).

Ante esta situación ¿qué esperanzas les quedan a los miles de migrantes que a diario toman la decisión de cruzar países y mares con tal de llegar al oasis de paz y prosperidad que sueñan que sea Europa? Únicamente la de aquellos cooperantes, trabajadores humanitarios y voluntarios europeos que, bajo el paraguas de distintas organizaciones no gubernamentales, se esfuerzan por proteger y ayudar a todos aquellos a los que la Unión Europea no ha conseguido, o no ha querido llegar. De las múltiples maneras en que estos cooperantes intentan auxiliar a todos aquellos que emprenden el éxodo hasta Europa, hay una que sin duda se ha convertido en el punto de mira del denominado “club de los veintisiete”: la de las embarcaciones de rescate que operan en el Mar Egeo y en el Mediterráneo Central con el fin de socorrer a los naufragos en su huida hacia una vida mejor.

Y es que precisamente los naufragios en alta mar representan una de las caras más amargas de la travesía hasta Europa. Desde que estallara la crisis migratoria en septiembre de 2014, y pese a las dificultades para calcular la cifra real de fallecidos, estimaciones del ACNUR y de la OIM cifran en casi veinte mil las personas fallecidas o desaparecidas intentando cruzar el Mediterráneo (UNHCR, 2020). A pesar de que la utilización de estas rutas marítimas como modo de llegada a Europa ha descendido considerablemente desde que en 2017 la Unión Europea reforzase su estrategia de externalización del control fronterizo en el marco de la PEV (con el consiguiente descenso en el número de fallecidos que ello implica), la tasa de mortalidad ha aumentado significativamente: si en 2017 había una muerte por cada treinta y ocho personas que cruzaban desde Libia a Europa, en 2018 pasó a ser una de cada catorce (ACNUR, 2019, p.10).

Estos datos, además de llamar la atención sobre la peligrosidad inherente al uso de estas rutas, ponen especialmente de relevancia la notoria inacción de la Unión Europea al respecto, situación que alcanzó su punto álgido en marzo del pasado año con el desmantelamiento de la misión naval que funcionaba en el marco de la “Operación Sophia”. Desde entonces, los restos de la respuesta diseñada por Europa para luchar contra las mafias traficantes de personas no sólo penden de un hilo, sino que además se limita a la presencia de aviones patrulla y a la formación de los guardacostas libios para lograr que eviten la salida de barcos con migrantes a bordo de su Zona de Salvamento Marítimo – la llamada “zona SAR” – (Mann, 2016, p. 9). Ante estas circunstancias, organizaciones no gubernamentales y cooperantes de todos los Estados Miembros han

asumido un papel que en principio no era el que correspondía a la sociedad civil: el de dirigir embarcaciones de rescate que puedan prestar ayuda y socorro a todas aquellas barcas que corran riesgo de naufragar antes de llegar a costas europeas. Riesgo que se ve acentuado por la situación antes descrita: no sólo la Unión Europea ya no cuenta con presencia naval sobre el terreno, sino que además ha decidido encomendar las tareas de salvamento a los guardacostas de un Estado en el que a diario se suceden flagrantes violaciones de los derechos humanos más básicos, que presumiblemente no cuenta con los medios suficientes para asegurar la realización efectiva de estas operaciones, y que no goza de la capacidad necesaria para rescatar una vez los barcos se encuentren en alta mar tras cruzar las aguas territoriales libias.

A pesar de todo, cada vez son más las trabas con las que se encuentran este tipo de organizaciones. Bajo acusaciones de que con sus actuaciones favorecen la entrada de inmigrantes irregulares, y de que bajo una apariencia humanitaria se dedican a cooperar con las mafias de traficantes; estados como Malta, Italia o Grecia les han cerrado sus puertos, e incluso han llegado a detener y procesar criminalmente a los capitanes de sus barcos. Ambas partes claman, con la ley en la mano, estar cumpliendo con las obligaciones que les incumben. Por una parte, los Estados Miembros que han adoptado este tipo de posturas aseguran estar cumpliendo con sus obligaciones en materia de Derecho Internacional para prevenir el tráfico de personas, materializadas en los protocolos adicionales de la CDOT, y a nivel europeo, en la Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (de ahora en adelante, la “Directiva de facilitación”). No obstante, esta regulación tan sólo hace una vaga referencia a la ayuda altruista a la inmigración irregular, categoría en la que se enmarcarían las actividades realizadas por los distintos actores de la sociedad civil en el Mediterráneo, al dejar la puerta abierta en su artículo primero a que sean los Estados Miembros los que decidan si castigarla o no en aquellos casos en los que “*el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona que se trate*”.

Por su parte, activistas y organizaciones no gubernamentales por igual defienden que su actuación se limita a cumplir con las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional del Mar, que no es otra que la de “*brindar auxilio a aquellos que se encuentren en peligro en el mar independientemente de su nacionalidad, condición*

*jurídica o las circunstancias en que se encuentren*” (OMI, 2015, p. 4). Dicha obligación se encuentra recogida fundamentalmente en tres instrumentos de carácter convencional de los cuales todos los Estados Miembros ribereños del Mediterráneo son parte: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982 (de ahora en adelante, Convención CONVEMAR); el Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1974 (de ahora en adelante, Convenio SOLAS); y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 1979 (de ahora en adelante, Convenio SAR).

A pesar de ello, los actores civiles denuncian “incumplimientos sistemáticos” por parte de los estados, especialmente en lo que refiere a sus obligaciones para con los migrantes una vez estos ya han sido rescatados. Entre los múltiples deberes que atañen tanto a los gobiernos como a los centros coordinadores de salvamento destaca el recogido en el párrafo 1.3.2 del Convenio SAR relativo al “*traslado a un puerto seguro*” de todos aquellos que se encuentren en peligro en el mar. No obstante, estos instrumentos no ofrecen ninguna definición a mayores de qué podemos entender por puerto seguro, por lo que estados como Italia y Malta se han servido de este vacío para justificar la devolución de los rescatados a puertos libios bajo el pretexto de que se trata del “puerto más cercano”. Este razonamiento no ha convencido a organismos internacionales como ACNUR o la OIM, que han denunciado esta práctica en numerosas ocasiones debido a la volátil situación en la que se encuentra el país norteafricano, y a la falta de seguridad y protección que ofrece a los migrantes.

Al indagar en los motivos que llevan a los distintos Estados Miembros a condenar y cerrar sus puertos a la ayuda humanitaria nos encontramos con que esta respuesta se encuentra íntimamente ligada al actual sistema de reparto intra europeo de la responsabilidad sobre asilo, comúnmente conocido como el “sistema de Dublín”. En él se establecen las normas que rigen el procedimiento por el cual se determina a qué Estado miembro corresponde examinar una solicitud de asilo, con el fin de así evitar los fenómenos del “*asylum shopping*” (por el que una persona elige solicitar asilo en el país que más le convenga según su situación e intereses) y del “*orbiting*” (que alguien se encuentre en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar su solicitud). Para ello, la normativa comunitaria establece que deberá encargarse del examen de la solicitud, a falta de que aplique el criterio de reunificación familiar o de que

el solicitante posea un permiso de residencia o visado, el estado a través del cual el solicitante haya entrado en Europa (Garcés-Mascareñas, 2015, p. 2). En la práctica, este último es el criterio más utilizado, lo que ha llevado a los sistemas nacionales de acogida de los estados costeros a una situación insostenible y cercana al colapso, teniendo que hacer frente a más del 75% del total de las solicitudes recibidas en Europa (EASO, 2018, p. 10). Y es precisamente ante estas cifras y la pasividad del resto de Europa al respecto que los Estados costeros han decidido adoptar un enfoque tan restrictivo de la ayuda altruista a la inmigración.

El objetivo de este trabajo será analizar desde una perspectiva jurídica las labores de rescate acometidas por distintas organizaciones no gubernamentales en los mares Mediterráneo y Egeo, entendidas estas como ayuda altruista a la inmigración irregular, así como la respuesta de los distintos Estados Miembros de la Unión Europea, y en particular, la de los estados costeros; con el fin de determinar su grado de legitimidad y conformidad a la norma. Es decir, analizaremos el conflicto jurídico existente entre la obligación de salvar vidas que se encuentran el peligro de muerte en alta mar, y la postura de desconexión de estas labores establecida en la normativa interna de los Estados Miembros. Para ello, procederemos a estudiar las obligaciones que competen a los distintos actores partícipes en esta dinámica desde un triple punto de vista: el del Derecho Internacional, el Derecho Europeo y finalmente, el de las disposiciones relevantes de los ordenamientos nacionales de los Estados Miembros. A mayores, y con el fin de proporcionar una respuesta integral a la pregunta de investigación de este trabajo, se procederá a analizar los distintos factores catalizadores que nos ayudan a entender el por qué de la situación en la que nos encontramos. Por último, y en base a las conclusiones obtenidas en el análisis jurídico de la cuestión, se propondrán líneas de actuación a fin de abordar la problemática actual de la ayuda altruista a la inmigración irregular en Europa.

## **2. Régimen jurídico de las labores de rescate humanitario en el Mediterráneo:**

### **Introducción al método de estudio**

En el estudio del régimen jurídico aplicable a las labores de rescate humanitario (y de manera más amplia, a la ayuda altruista a la inmigración irregular) que pretende abordar este trabajo, el método de investigación empleado será el método analítico-sintético-deductivo. Por una parte, mediante el análisis procederemos al estudio partiendo de la descomposición del objeto principal en cada una de sus partes constituyentes, para poder así estudiarlas de manera individual. Por otra parte, mediante la síntesis se procederá a la integración de esas partes para así alcanzar una visión integral y holística del objeto de estudio, que nos permita, en palabras del filósofo Gottfried Leibniz, “*alcanzar un conocimiento general y simplificado de dicha realidad considerada como un todo*”. Finalmente, mediante la deducción partiremos de lo general para llegar al caso particular, obteniendo así una visión panorámica de la realidad (Calduch, 2014, p. 30-31).

En consecuencia, la presente sección del trabajo se estructurará de la siguiente manera: procederemos primero a analizar los distintos cuerpos legales que resultan de aplicación por separado, para pasar después a contrastar el análisis alcanzado, considerado este en su conjunto, con la realidad imperante. Por último, aplicaremos este análisis a los aspectos concretos de la ayuda altruista a la inmigración más frecuentes y de mayor actualidad, y que en la realidad resultan ser fuente de una mayor controversia.

### **2.1. Análisis de las normas de Derecho Internacional Público aplicables**

En el presente apartado se procederá al examen de los distintos cuerpos legales aplicables en el marco del Derecho Internacional Público, y que se encuadran dentro de las ramas del Derecho Internacional del Mar, el DIDH, y el Derecho Internacional de los Refugiados<sup>2</sup>. Dada la distinta naturaleza de estas áreas, y con el fin de dotar a la

<sup>2</sup> Dado que la inmensa mayoría de las personas que llegan a Europa por vía marítima alegan como principal motivo el huir de situaciones que encajan con aquellas contempladas en la definición de “refugiado” proporcionada por la Convención ginebrina; y dado el carácter declarativo que el ACNUR confiere al procedimiento administrativo -judicial por el cual se reconoce la condición de refugiado en el párrafo 28 del *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*; se ha optado por hablar en este trabajo del Derecho Internacional de los Refugiados y no del Derecho Internacional de las Migraciones, categoría de carácter más general. (ACNUR, 1988).

investigación de un mayor rigor científico, se les proporcionará un tratamiento y análisis diferenciado.

## **A) Derecho Internacional del Mar**

Dentro de este sub-apartado se estudiarán las tres fuentes principales del Derecho Internacional del Mar, de carácter convencional todas ellas, ya mencionadas en la introducción. Se trata del Convenio SOLAS, el Convenio SAR y de CONVEMAR, que en aras de una mayor claridad, analizaremos respetando el orden cronológico de su redacción. A mayores, se dedicará un apartado al análisis de las directrices y declaraciones efectuadas por la OMI que, a pesar de su carácter no vinculante, resultan igualmente de interés en relación con nuestro objeto de estudio.

### ***I. El Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS)***

Este instrumento convencional, cuya versión original data de 1914, está considerado como el mecanismo más importante para la seguridad de los buques mercantes. Desde entonces, ha sido modificado en numerosas ocasiones, siendo la última versión de 1974, junto con las posteriores enmiendas, la que tomaremos de referencia para el desarrollo de este trabajo. En su capítulo V, que fue modificado en su totalidad por una enmienda con fecha 1 de julio de 2002, se procede a regular los aspectos relacionados con la seguridad de la navegación en alta mar. Entre múltiples otros asuntos, dedica su Regla nº 7 a abordar los servicios de búsqueda y salvamento en el mar: *“todo Gobierno Contratante se compromete a garantizar la adopción de cualquier medida necesaria para mantener las comunicaciones de socorro y la coordinación en su zona de responsabilidad y para salvar a las personas que se hallen en peligro en el mar cerca de sus costas. Dichas medidas comprenderán el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se juzguen factibles y necesarias [...]”*.

También resulta de interés destacar el contenido de la Regla nº 33, relativa a las obligaciones derivadas del recibimiento de mensajes de socorro, así como los procedimientos a seguir en tales casos: *“el capitán de todo buque que estando en*

*condiciones de prestar ayuda, reciba una información, de la fuente que sea, al efecto de que hay personas siniestradas en la mar, está obligado a acudir a toda máquina en su auxilio [...]. La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y condición jurídica de dichas personas, y de las circunstancias en las que hayan sido encontradas.”* En el párrafo segundo, la regla hace especial mención a las obligaciones de los Estados parte del Convenio en relación con su zona de búsqueda y salvamento al establecer que *“los gobiernos contratantes se coordinarán y colaborarán para garantizar que los capitanes de buques que presten auxilio [...] sean liberados de sus obligaciones con una desviación mínima del buque de su viaje proyectado”*. Asimismo, se estipula que deberán asumir la responsabilidad de que *“tal coordinación y colaboración se produzcan de modo que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y conducidos a un lugar seguro”*, y que *“tomarán las medidas pertinentes para que ese desembarco tenga lugar tan pronto como sea razonablemente posible”*.

## **II. El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (Convenio SAR)**

A diferencia del anterior instrumento legal, que abordaba con carácter más general los aspectos técnicos a tener en consideración para salvaguardar la seguridad en la navegación, este Convenio adoptado en 1979 tuvo como objetivo principal la elaboración de un plan internacional de búsqueda y salvamento en el que se contemplase como pilar fundamental la cooperación entre agencias de búsqueda y salvamento de Estados vecinos. A pesar de que, como ya se ha visto, la obligación de ayudar se encontraba ya consagrada en otros cuerpos legales, la adopción del Convenio SAR supuso la creación, por primera vez en la historia, de un sistema internacional que se dedicara en exclusiva a regir estas operaciones de salvamento (Olabarrieta, 2018, p. 15). Para ello, el Comité de Seguridad Marítima, órgano ejecutivo de la OMI, procedió a la división de los océanos en zonas de búsqueda asociadas a cada uno de los Estados parte del Convenio, de modo que estos fuesen los responsables de las tareas de salvamento que en ellas se desarrollasen.

De especial interés para el estudio del objeto de este trabajo resulta la obligación contenida en el capítulo segundo, relativo a la organización de las operaciones de búsqueda y salvamento marítimos, que en su párrafo 2.1.10 estipula que *“las partes garantizarán que se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro en*

*el mar. Harán esto sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren”; y deberán, de conformidad con el párrafo 1.3.2 “prestarles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladarlas a un lugar seguro”. Por su parte, este capítulo contiene también reglas que resultan de aplicación en caso de que no exista un acuerdo sobre las dimensiones exactas de una zona de búsqueda y salvamento al regular, en su párrafo 2.1.5 que “las Partes interesadas se esforzarán al máximo por convenir medidas adecuadas para lograr en esa zona una coordinación global equivalente de los servicios de búsqueda y salvamento” (OMI y ACNUR, 2015 p.7).*

El capítulo tercero, dedicado a la cooperación entre estados, establece en su párrafo 3.1.6 que *“toda Parte debería autorizar a sus centros coordinadores de salvamento a que: (ii) concedan todo permiso necesario para la entrada de dichos buques [...] en sus aguas territoriales o por encima de estas o en su territorio; y (iii) establezcan las medidas necesarias a fin de que las autoridades pertinentes [...] faciliten rápidamente dicha entrada”*. A mayores, en el párrafo 3.1.9 se hace referencia también a las obligaciones de los Estados responsables de la región de búsqueda y salvamento en la que se preste socorro, estableciendo que *“asumirá la responsabilidad primordial de que [...] los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y entregados en un lugar seguro [...]. En estos casos, las Partes tomarán las medidas pertinentes para que ese desembarco tenga lugar tan pronto como sea razonablemente posible”*.

### ***III. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar***

Popularmente conocida como la “Constitución de los Océanos”, la “CONVEMAR” (1982) está considerada como uno de los tratados multilaterales más importantes para el DIP, tanto por la exhaustividad con la que se regula el uso de los mares y océanos como por el gran número de ratificaciones que recibió. Supuso la confirmación de numerosas normas de derecho marítimo acordadas en las anteriores Convenciones de Ginebra, en 1958, así como la incorporación de nuevas figuras jurídicas que hoy en día resultan fundamentales para comprender el régimen de utilización y explotación de mares y océanos.

El tratado parte de la base de la limitación del margen discrecional de los Estados ribereños en relación con las disposiciones y normas a aplicar sobre el “derecho de paso inocente”<sup>3</sup> en su mar territorial, que deberán en todo caso estar conformes con las disposiciones de la Convención y de las demás normas de DI (artículo 21.1). No obstante, más allá de ese límite el artículo dota de libertad absoluta a los Estados parte para establecer aquellas normas que considere adecuadas con el fin de asegurar “*h) la prevención de las infracciones de sus leyes y reglamentos [...] de inmigración y sanitarios*”. Asimismo, la Convención establece, de conformidad con su artículo 19.1, que el paso no será calificado de inocente (y por tanto, no serán de aplicación los límites impuestos por este tratado y demás instrumentos jurídicos de DI) siempre que resulte perjudicial para “*la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño*”.

Por último, y en línea con los tratados ya examinados, observamos que la Convención incluye también disposiciones relativas al deber de prestar auxilio y socorro: en el capítulo séptimo, el artículo 98.1 establece que “*todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que [...]: (i) preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar; (ii) se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo*”. Por su parte, el párrafo segundo establece la obligación de todo Estado ribereño parte de la Convención de fomentar “*la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales*”.

#### ***IV. Instrumentos no vinculantes: Directrices y Circulares de la OMI***

- La Circular nº 896, relativa a las medidas provisionales de lucha contra las prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de migrantes por mar

<sup>3</sup> Por derecho de paso inocente la Convención, en su artículo 18, entiende el hecho de navegar por el mar territorial, de manera rápida e ininterrumpida, con el fin de “*atravesar dicho mar sin penetrar en las aguas interiores ni hacer escala en una rada o una instalación portuaria fuera de las aguas interiores; o dirigirse hacia las aguas interiores o salir de ellas, o hacer escala en una de esas radas o instalaciones portuarias o salir de ella*”. De manera explícita, en el párrafo segunda se recoge que la detención y fondeo realizados con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves estará comprendida dentro de este derecho de paso inocente.

Tal y como reza su párrafo tercero, el objetivo principal de este documento es “*promover la toma de conciencia y la cooperación entre los Gobiernos Contratantes de la Organización*”, de modo que puedan hacer frente con más eficacia a este tipo actividades de marcado carácter internacional. Por ello en sus párrafos siguientes, la Circular establece el procedimiento a seguir por los distintos Estados Miembros de la OMI en su cooperación para detectar a los buques que realicen prácticas peligrosas; distinguiendo entre aquellos casos en los que se trate de un buque que enarbola el pabellón de otro Estado, y en los que se trate de un buque que no tiene o que simule no tener nacionalidad.

En este último supuesto, el párrafo 16 establece que “*cuando existan motivos fundados para sospechar que un buque utiliza prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de migrantes por mar [...], los Estados deben efectuar un examen relativo a la seguridad del buque, según proceda. En el caso de que los resultados del examen relativo a la seguridad indiquen que el buque utiliza prácticas peligrosas, los Estados tomarán las medidas oportunas de conformidad con el derecho nacional o internacional pertinente*”. Como podemos observar, no se hace ninguna referencia a la necesidad de obtener una confirmación previa del Estado del cual sea originario el buque, requisito que si se estipula para aquellos casos en los que se trate de un buque que oficialmente enarbole el pabellón de un Estado miembro de la Organización. A mayores, en el párrafo 17 se reitera la necesidad de que las medidas antes mencionadas garanticen en todo momento la seguridad de las personas que se encuentren a bordo de estos buques. Por último, el párrafo 22 hace una alusión a los barcos dedicados a la ayuda de personas siniestradas en el mar, en tanto establece que “*no deberá considerarse que los buques que presten ayuda a personas siniestradas en el mar, según exige el derecho internacional del mar, incluida la regla V/10 del Convenio SOLAS, y los buques que presten ayuda de acuerdo con la presente circular, están dedicados a prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de migrantes por mar.*”

- Resolución MSC.167(78): Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar:

Ya en su preámbulo se estipula que *“la obligación del capitán de prestar auxilio debe complementar la obligación correspondiente de los Gobiernos miembros de la OMI de coordinarse y cooperar entre sí para ayudar al capitán a cumplir con su obligación de velar por el bienestar de los supervivientes y de conducir a las personas recuperadas en el mar a un lugar seguro”*. Además de las recomendaciones presentes en los instrumentos antes mencionados, y ya comentadas en los párrafos anteriores, en su capítulo quinto, dedicado a los capitanes de buques, el párrafo 5.1.4 regula aquellas situaciones en las que el RCC responsable de la zona SAR en la que se realice un rescate no pueda ser contactado: *“[los capitanes deben] intentar establecer contacto con otros RCC o, si ello no resulta viable, con cualquier otra autoridad gubernamental que pueda prestar auxilio, sin dejar de reconocer que la responsabilidad sigue incumbiendo al RCC de la zona en que han sido rescatados los supervivientes”*. Por tanto, puede verse ya que el mero hecho de que el RCC de una zona SAR en la que tiene lugar una operación de salvamento no se haga cargo (bien por falta de medios, bien por falta de voluntad) de la coordinación o gestión del rescate no exime ni al capitán de un barco de sus deberes de socorro, ni a otros RCC ni autoridades gubernamentales de prestar ayuda con el fin de respetar el resto de obligaciones establecidas en estos tratados y el espíritu esencial de los mismos.

En la sección segunda del capítulo sexto, dedicado a la regulación de las obligaciones que vinculan tanto a gobiernos como a los RCC, se aborda el desarrollo del concepto de “lugar seguro”. A mayores, se determina que *“en ninguna circunstancia podrá considerarse el barco de rescate como un lugar seguro, aun cuando provisionalmente pueda emplearse como uno”*; razón por la que se urge a los Gobiernos a liberar a los buques de estas responsabilidades en el menor tiempo posible. Finalmente, el párrafo 6.20 establece que *“no se debe permitir que ninguna operación o procedimiento, tales como el registro y la evaluación de la situación de las personas rescatadas, que exceda la prestación de auxilio a personas en peligro, obstaculice la prestación de tal auxilio o demore indebidamente el desembarco de los supervivientes del (de los) buque(s) que presta(n) auxilio”*.

## **B) Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

En línea con lo estipulado en la “Guía Práctica para Parlamentarios” elaborada por el ACNUR, los refugiados se encuentran amparados bajo dos ramas jurídicas estrechamente relacionadas entre sí: el DIDH, en el que se comprenden todos aquellos derechos que se consideran intrínsecos a la dignidad de todo ser humano sin distinción; y el Derecho Internacional de los Refugiados, en el que se encuentran aquellas disposiciones convencionales que les garantizan una serie de garantías adicionales en aras de la mayor protección que presume necesaria su condición de refugiados (ACNUR y Unión Interparlamentaria, 2001, p. 18).

A pesar de que el capitán de un buque que se vea en la necesidad de efectuar operaciones de salvamento, en ningún caso tendrá la obligación de determinar la condición jurídica de las personas rescatadas; si resulta de interés para nuestro objeto de estudio determinar el régimen legal aplicable a los distintos actores implicados en esta crisis (desde los Estados Miembros a aquellas organizaciones no gubernamentales que dirijan operaciones de salvamento marítimo en el Mediterráneo) en virtud de las dos áreas del Derecho arriba mencionadas. Por tanto, procederemos a establecer este régimen jurídico tomando como punto de partida una selección de los principales textos del DIDH que resultan de mayor relevancia para el análisis de nuestro objeto de estudio, y que vienen a ser la DUDH y el Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, ratificado en el marco de la CDOT celebrada en el año 2000; para continuar con el examen de instrumentos ya propios del Derecho Internacional de los Refugiados, como son la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

### **B.1) Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

#### ***I. Declaración Universal de los Derechos Humanos***

A pesar de su carácter no vinculante, resulta de igual manera adecuado comenzar con la Declaración adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, puesto que ha servido de base para la elaboración y adopción de innumerables tratados internacionales y constituciones nacionales, entre ellas, las de los

Estados Miembros de la UE. Es decir, en ella se recogen principios y derechos comúnmente aceptados y plasmados en instrumentos que si resultan vinculantes para los Estados parte, y que a su vez, también resultan de aplicación dado su reconocimiento por el Derecho Internacional Consuetudinario (OACDH, Unión Interparlamentaria y OIT; 2015, p. 47), llegando a inspirar la creación de normas de *ius cogens* tal y como se definen en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>4</sup>. Ejemplo de ello es la influencia que ha tenido la DUDH sobre la construcción de los distintos sistemas regionales de protección de derechos humanos como es el europeo, tanto al nivel de la CEDH como al de la CDFUE; o el de otras regiones, como es el caso de la OEA (Prieto Godoy, 2012, p. 20).

La Declaración responde a la obligación moral sentida por la comunidad internacional, y Europa en particular, de encontrar un soporte legal supranacional que ofreciera garantías sobre el respeto de los derechos fundamentales básicos de cara al futuro, y evitar así que nunca se repitieran las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto nazi. En este sentido, la adopción de la DUDH supone otorgar al DI la competencia para poder calificar, bajo cualquier circunstancia, el modo en que un determinado Estado trata a sus ciudadanos e incluso los de otros Estados (Prieto Godoy, 2012, p. 19). En definitiva, siguiendo a CARRILLO SALCEDO, la DUDH aun sin llegar a desplazar la soberanía del Estado, supone un primer límite al ejercicio de la misma, que resulta “erosionada y relativizada” (Carrillo Salcedo, 2011, p.102).

Si bien la DUDH en su artículo tercero ya recoge el derecho de todo individuo a la seguridad de su persona, el artículo 14 consagra el derecho universal al asilo al afirmar que “*en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país*”. No obstante, la propia redacción del articulado revela el carácter limitado de este derecho al establecer que existe el derecho a la búsqueda y al disfrute, pero no a su recibimiento, que queda en todo caso condicionado a la concesión del mismo por parte del Estado al que se le quiera solicitar.

<sup>4</sup> El artículo 53 de la Convención, al establecer la nulidad de todo aquel tratado que se oponga a los principios establecidos en virtud de las normas de *ius cogens*, procede a definir estas últimas del siguiente modo: “[...] *Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter*”.

## II. *El “Protocolo de Palermo”: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*

Este es uno de los tres protocolos que complementa a la CDOT, también conocida como la Convención de Palermo, y que entró en vigor en 2003<sup>5</sup>. En ella, los países signatarios ofrecen por primera vez una definición común<sup>6</sup> de este fenómeno global, así como un compromiso de dedicación a la criminalización de la participación en redes que desarrollen actividades relacionadas con el blanqueo de dinero o la corrupción, la eliminación de aquellas estructuras que supongan “territorios seguros” para la delincuencia transnacional, y al fortalecimiento tanto de la protección para sus víctimas, como de los cuerpos dedicados a su investigación y enjuiciamiento (Soriano, 2014, p. 142).

La ratificación de dicho Protocolo por parte de la Unión Europea debe entenderse pues, en el contexto de la eliminación de fronteras interiores dentro del “Espacio Schengen”, y que a su vez transcurre en paralelo a la adopción de una política común de gestión integrada de fronteras exteriores tras la adopción del Tratado de Maastricht. Ante el levantamiento de estos muros exteriores, y la consiguiente concatenación de una serie de políticas basadas en la securitización cuyo principal objetivo es la contención de unos flujos migratorios que cada vez presentan una estructura más compleja y mixta, cada vez serán más los migrantes que se vean abocados a recurrir a los servicios de los traficantes ilícitos con el fin de lograr pasar hasta Europa (UNODC, 2011, p. 28). Por ello, el artículo 5 del Protocolo, al regular la responsabilidad penal de los migrantes, establece que estos “*no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6*”, que a su vez dispone que estas serán bien el tráfico de migrantes (artículo 6.1.a)), bien “*la creación de un documento de viaje o de identidad falso o la facilitación, el suministro o la posesión de tal documento; cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico*”

<sup>5</sup> Los otros dos protocolos adicionales son: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

<sup>6</sup> De este modo, el artículo 3 del Protocolo establece como requisito sine qua non para la comisión de la actividad de tráfico ilícito de migrantes la obtención “*directa o indirectamente, de un beneficio financiero u otro beneficio de orden material*”.

(artículo 6.1.b)), o bien “*la habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios antes mencionados o a cualquier otro medio ilegal*” (artículo 6.1.c)).

Junto con las medidas contenidas en la sección segunda del Protocolo (artículos 7 a 9), dedicada a regular el tráfico ilícito en línea con las directrices ya establecidas por el Derecho Internacional del Mar; cabe destacar las medidas de protección y asistencia reguladas en el artículo 16, y que deberán adoptarse “*a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*”. En los párrafos siguientes se añade, además, que los Estados parte deberán tomar las medidas que sean necesarias para “*otorgar a los migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto de las conductas enunciadas*” y que se comprometen, además, a prestar “*asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo*”.

## **B.2) Derecho Internacional de los Refugiados**

### **I. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951**

La Convención, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por Asamblea General en su Resolución 429 (V); es la piedra angular sobre la que se asienta el Derecho Internacional de los Refugiados. Una de sus principales aportaciones fue la unificación del concepto de “refugiado”, cuestión a la que algunos estados, sobre todo europeos, ya habían intentado aproximarse mediante algunos instrumentos *ad hoc* adoptados durante el periodo de entreguerras (Gortázar Rotaecche, 1997, p. 106). A mayores, a lo largo del articulado de la Convención se establecen los derechos y garantías que resultan inherentes a la condición de refugiado, y que en algunos casos han derivado

en la codificación de auténticos principios de Derecho Internacional Consuetudinario. Por tanto, podemos concluir que la Convención, así como su Protocolo de 1967 (y que examinaremos más adelante) cubren un triple bloque temático: (i) la definición del término de refugiado, (ii) el estatuto jurídico aparejado a esta condición, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones inherentes a ella, y (iii) los deberes y obligaciones de los Estados parte. Por razones de espacio, procederemos a centrarnos en el desarrollo de las dos primeras cuestiones.

En cuanto a la condición de “refugiado”, de conformidad con el artículo 1 podrán ostentarla solamente aquellas personas que cumplan una triple condición: aquellas personas que (i) tengan “*fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*”; (ii) se encuentren “*fuera del país de su nacionalidad*”; y (iii) no pueda o no quiera acogerse a la protección de ese país, o regresar a él a causa de esos temores. Como podemos observar, la definición se fundamenta en la existencia de una persecución o de temores fundados en que ésta pueda producirse; no obstante, ni la Convención ni ningún otro cuerpo o tratado de DI ofrecen una definición clara de este concepto de persecución, lo que ha propiciado que se produzcan numerosas interpretaciones de distinto carácter, así como asimetrías entre el conjunto de los Estados parte a la Convención que, dadas las limitaciones del presente instrumento de trabajo, no nos va a resultar posible abordar a lo largo del mismo (Prieto Godoy, 2012, p. 60). Otro de los obstáculos que presentaba esta definición es que en el propio tenor del artículo se incluyen límites geográficos y temporales que, como veremos más adelante, será una de las principales diferencias respecto con el Protocolo de 1967.

Por último, la Convención reconoce un amplio catálogo de derechos y protecciones aparejadas a la concesión del estatuto de “refugiado”, régimen que se regula en toda su extensión desde el artículo 2 al 34, y cuyo ejercicio aparece reconocido en igualdad de condiciones que al resto de nacionales y/o extranjeros residentes (Prieto Godoy, 2012, p. 97). No obstante, de entre toda esa batería de derechos y deberes, hay sin duda algunas ciertas garantías que, dada su trascendencia, requieren de un examen pormenorizado: este es el caso de la prohibición de sanciones por entrada ilegal, contenido en el artículo 31; y del principio de no devolución mencionado anteriormente, plasmado en el artículo 33 (Gortázar Rotaeche, 1997, pp. 144). Por una parte, y en cuanto a la primera de estas

cuestiones<sup>7</sup>, el panel de expertos de las Consultas Globales sobre Protección Internacional organizadas por el ACNUR con el motivo del 50º aniversario de la Convención ha establecido que la interpretación de la prohibición debe hacerse de modo que sea aplicable también a aquellas personas que antes de llegar al estado en el que solicitan refugio hayan transitado por otros países o territorios en los que esa situación o amenaza de peligro para la vida o la libertad haya seguido siendo latente, bien “*por la negativa de otros países a conceder protección o asilo, o por la aplicación de disposiciones de exclusión, como las relativas a un tercer país seguro, país de origen seguro o fechas límites*” (Goodwin Gill, 2010, p. 215).

Otra cuestión que también ha suscitado un serio debate tanto doctrinal como jurisprudencial ha sido la referida al alcance del término sanciones: ¿se entienden comprendidas dentro de este precepto medidas tales como el internamiento en centros de detención o retención, que hoy día se emplean en la práctica totalidad de los Estados Miembros de la UE sin excepción? Siguiendo a GOODWIN – GILL, a la luz de lo dispuesto en el artículo 31, así como en las actas de la Conferencia de 1951 parece ser que, sin perjuicio de aquellas detenciones limitadas a “unos cuantos días” a fin de poder verificar los hechos alegados por el solicitante, toda detención adicional deberá poder justificarse sobre la base de la protección de la seguridad nacional, tal y como recoge el artículo 9 relativo a las medidas provisionales, ya que en caso contrario se estaría actuando en contravención del citado precepto. No obstante, tal y como indica el autor “*aun cuando el artículo 31 no fuese de aplicación, los principios jurídicos generales sugieren ciertas limitaciones inherentes a la duración y las circunstancias de toda detención*”. Limitaciones que, como veremos, no siempre se dan en las actuaciones de las distintas administraciones involucradas en los procesos de recepción de refugiados y migrantes.

Por otra parte, y en relación con el principio de no devolución (del francés *non refoulement*), la Convención establece que “*ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los*

<sup>7</sup> El artículo 31 de la Convención reza así “*1. Los estados contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.*

*territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*”. No obstante, su párrafo segundo, en relación con el principio de no expulsión regulado en el artículo anterior, establece que ello no será de aplicación en aquellos casos en los que se invoque razones de protección de la seguridad nacional, o en los que el refugiado en cuestión haya sido objeto de una condena por sentencia firme por la comisión de un delito *particularmente grave*. Este precepto se erige, en definitiva, como la disposición cardinal de la Convención ginebrina en tanto en cuanto sirve de principio rector del resto de las garantías reconocidas en ese texto. A mayores, y como es reconocido por la práctica totalidad de la doctrina, esta norma ha devenido en un principio de Derecho Internacional Consuetudinario, alcanzando la categoría de norma de *ius cogens*, en virtud de la cual, y como ya se ha explicado anteriormente, todos los miembros de la Comunidad internacional, aun cuando no la reconozcan, están obligados a respetarlo.

De particular importancia para nuestro trabajo es la interpretación que pueda hacerse de este precepto: sobre todo, en relación con aquellas cuestiones que abordaremos más adelante como, por ejemplo, qué aspectos pueden entenderse comprendidos dentro de la referencia a los “estados contratantes”<sup>9</sup>, o cómo afecta a la responsabilidad estatal que los actos en cuestión sean cometidos fuera de su territorio (pero si bajo su jurisdicción), como ocurre en los rechazos en la frontera o en alta mar. Igualmente, también resulta fundamental resaltar que, como ya se ha indicado en otras partes del presente trabajo<sup>10</sup>, este principio resulta aplicable no sólo a aquellos individuos que han sido reconocidos formalmente, mediante un proceso de derecho interno, como individuos susceptibles de

<sup>8</sup> Así ha sido definido, entre otros, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N°4-3-21/2016, de 4 de mayo de 2017; y el Comité Ejecutivo del ACNUR, en su Conclusión n° 25 (XXXIII), *Conclusiones Generales* (1982) párrafo b). Aun cuando su estatus autónomo como norma de *ius cogens* pueda ser discutido, una parte muy significativa de la doctrina si la ha considerado una norma perentoria del DI en tanto en cuanto forma parte de la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes: véase la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N°4-3-21/2016, de 4 de mayo de 2017; el Comité contra la Tortura de la ONU en su dictamen del Caso Tapia Páez vs. Suecia (CAT/C/18/D/39/1996), o Lauterpacht y D. Bethlehem (2001) “The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”, párr. 230-237.

<sup>9</sup> Adelantamos ya que, en base a los artículos 4 y 5 sobre la Responsabilidad Estatal adoptados por la CDI, la referencia a «Estados contratantes» incluirá todas aquellas “*subdivisiones del Estado contratante, como las autoridades provinciales o estatales, y se aplicará a todos los órganos del Estado u otras personas o entes que ejerzan autoridad gubernamental*” (Lauterpacht y Bethlehem *ad supra*, párr. 59).

<sup>10</sup> En concreto, en la nota al pie número 2, en la página n° 8.

ostentar la condición de refugiado sino que, tal y como se deriva del “Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado” del ACNUR, de conformidad con el artículo 1 de la Convención ginebrina “*una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado*”. Por tanto, podemos concluir que, en aras a no incurrir en una violación del principio de *non refoulement*, la protección conferida por el mismo debe hacerse extensible también a todo aquel que pueda caer dentro de la mencionada definición, sin que importe si ha sido o no formalmente reconocido como tal, o si su entrada en el Estado en cuestión ha sido realizada de manera legal o ilegal<sup>11</sup> (Lauterpacht y Bethlehem, 2001, pp. 121-130).

Por último, y por cuanto se refiere a la expresión “en las fronteras de los territorios” empleada en la redacción del artículo 33, cabe argumentar que no se hace referencia únicamente al país de origen del individuo en cuestión, sino que se entiende comprendida dentro de ella todo aquel lugar en el que la persona correría peligro. En relación con esta interpretación surge el concepto de “tercer estado seguro”, que también es de gran importancia para el desarrollo de nuestro análisis: tal y como estableció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia sobre el caso *T.I. contra el Reino Unido*, el principio de no devolución también cubre la prohibición de “*expulsión indirecta [...] a un país intermediario en circunstancias donde exista un riesgo de la posterior devolución del individuo a un territorio donde correría peligro*”<sup>12</sup>. De este modo, y siguiendo la opinión de LAUTERPATCH y BETHLEHEM, la responsabilidad de asegurar que la medida a tomar por el Estado no implicará la asunción de ningún riesgo para el individuo objeto de la expulsión recae, indiscutiblemente, sobre el Estado interesado en su adopción (Lauterpacht y Bethlehem, 2001, pp. 136).

## **II. El Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

También conocido como el Protocolo de Nueva York, este texto legal se configura como un instrumento independiente aunque estrechamente ligado a la anterior

<sup>11</sup> De conformidad con el régimen establecido con carácter general en el artículo 31, estos no podrán ser objeto de sanción.

<sup>12</sup> STEDH, *T.I. contra el Reino Unido*, Solicitud n.º 43844/98, Decisión sobre admisibilidad, 7 de marzo de 2000. Párr. 456-457.

Convención de 1951, a la que complementa y enmienda al servir de anclaje para que ésta pueda adaptarse a la realidad de la época, y que no es otra cosa que la aceptación de que el fenómeno del refugio no procedió a desaparecer con el fin de la Segunda Guerra Mundial, sino que lamentablemente es una realidad cada vez más y más común. Según los datos ofrecidos por el informe anual del ACNUR “*Tendencias Globales*” correspondiente al año 2018 (el más reciente del que se disponen datos totales), más de 70 millones de personas hoy en día huyen de la guerra, la persecución, o de alguna clase de conflicto. Y las cifras no paran de crecer: mientras que hace 10 años la proporción de personas en estas situaciones era de 1 cada 160, hoy está muy cerca de 1 de cada 100<sup>13</sup> (ACNUR, 2019b, p. 4).

Con esa vocación, una de las principales novedades del Protocolo respecto de la Convención fue, como ya apuntábamos antes, la eliminación de las limitaciones de carácter temporal y geográfico antes presentes en la definición de “refugiado” contenida en el artículo 1 (ACNUR y Unión Interparlamentaria; 2001, p. 10). Gracias a ello, se consiguió superar el paradigma preexistente mediante el cual, en base a la fecha límite de 1951, los Estados parte podían limitar sus obligaciones de asistencia y protección únicamente a aquellas situaciones en las que la condición de refugiado de un individuo sea consecuencia de acontecimientos que tuvieron lugar con anterioridad a la misma. De esta manera, se pasa a dotar de protección jurídica internacional a todas aquellas personas que si cumplían con los requisitos establecidos en el artículo primero de la Convención, pero que no gozaban del reconocimiento de este estatuto en atención a los límites antes vigentes, que conducían al vaciamiento del contenido de la Convención puesto que no respetaban ni reflejaban su finalidad última ni contexto general. Tal y como recoge el Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR, a fecha de 30 de junio de 2011, 148 Estados son partes de uno, otro u ambos instrumentos del Derecho Internacional de los Refugiados, con el reconocimiento de los derechos y deberes que ello implica (ACNUR, 2011, p. 6).

## **2.2. Análisis de las normas de Derecho Europeo aplicables**

En el presente apartado se procederá a analizar los instrumentos normativos que, dentro del amplísimo ámbito del Derecho Europeo, resultan de mayor relevancia para el examen de la cuestión objeto del presente trabajo: se trata, principalmente, de la ya

<sup>13</sup> En concreto, el dato exacto es de 1 de cada 108 personas en el mundo.

mencionada Directiva de Facilitación y el Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas, por el que se deroga el anterior Reglamento 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, y por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros (FRONTEX).

#### **A) La Directiva de Facilitación (Directiva 2002/90/CE) y su consiguiente**

##### **Decisión marco del Consejo**

El presente conjunto de medidas normativas debe enmarcarse en la lucha de la UE contra la delincuencia transnacional organizada, y en particular, contra el tráfico ilícito de migrantes; fenómeno que, en el caso de la UE, como es de sobra sabido, se manifiesta con especial dureza en el espacio euro-mediterráneo. Tal y como señala el párrafo tercero de la Directiva 2002/90/CE, su objetivo primordial es la “definición precisa de la infracción y de los supuestos eximentes”, mientras que relega el establecimiento de las normas mínimas en materia de sanciones, responsabilidad de las personas jurídicas y la competencia al ámbito de la correspondiente Decisión Marco de desarrollo de la Directiva.

En el párrafo primero de su artículo 1, la Directiva procede a tipificar las dos conductas que podrán ser objeto de infracción en tanto constituyan un modo de ayuda a la entrada, circulación y estancia irregular en los Estados Miembros: se trata de la ayuda intencionada a “*una persona que no sea nacional de un Estado Miembro a entrar en el territorio de un Estado Miembro o a transitar a través de éste, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros*” (apartado primero); y, por otro lado, la ayuda intencionada “*con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros*” (apartado segundo). Para este primer supuesto, la Directiva deja la puerta abierta, en el párrafo segundo del primer artículo, a que sean los Estados Miembros los que decidan

eximir esta conducta de responsabilidad alguna, siempre y cuando “*el objetivo de ésta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate*”.

No obstante, la revisión de la Directiva efectuada por la Comisión en el marco del Programa REFIT desveló que tan solo siete<sup>14</sup> de los por aquel entonces veintiocho estados habían incluido, en la transposición de la Directiva, algún tipo de excepción o de eximente para aquellos casos en los que la ayuda se deba a motivos humanitarios (Comisión Europea, 2017a, p. 15). En cuanto al análisis de la efectividad de la Directiva y la protección de la ayuda humanitaria, el propio análisis de la Comisión recoge las opiniones de otras agencias de la UE, expertos académicos e instituciones internacionales que coinciden en señalar la necesidad de introducir una cláusula que expresamente exima de responsabilidad la ayuda por motivos humanitarios. En caso contrario, existe un alto riesgo de que se violen principios morales generales y los valores básicos de la UE, incluida la responsabilidad de defender los derechos humanos (Comisión Europea, 2017, p. 21).

Otros de los argumentos esgrimidos por este sector señalan que el carácter *facultativo* del marco actual fijado por la Directiva afecta a la seguridad jurídica y deja un margen de apreciación excesivo a las autoridades nacionales; lo que podría tener la consecuencia no deseada de disuadir a los proveedores de servicios de prestar asistencia a los migrantes por temor a una posible penalización. En esta misma línea señalan, por último, que la asistencia a los migrantes realizada por parte de la sociedad civil en general viene motivada por la propia falta de acción de los Estados Miembros, razón por la cual resulta más que razonable alegar que no se debe someter a riesgo de criminalización esta conducta ciudadana, que tan sólo pretende paliar las deficiencias evidenciadas por los poderes públicos.

## **B) El Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas**

A pesar de la reciente reformulación de la política de vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión y del papel desempeñado por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) efectuada en 2016, y toda vez que su ineficacia a la hora

<sup>14</sup> Se trata de Bélgica, España, Grecia, Italia, Reino Unido, Malta y Finlandia

de abordar el fenómeno migratorio ha sido más que manifiesta, la Unión Europea se ha visto obligada a reestructurar e incluso ampliar su mandato (Acosta Sánchez, 2019, p.3). Sus principales novedades apuntan a un considerable incremento del número de efectivos disponibles por FRONTEX, que a su vez pasan a constituir una “fuerza permanente única” (artículo 5), así como una mayor dotación económica<sup>15</sup>, la incorporación del contenido de Eurosur<sup>16</sup> a las labores de FRONTEX, por lo que este pasaría a aglutinar toda la regulación de la gestión integrada de las fronteras exteriores; al refuerzo de la colaboración interestatal a través de la denominada “estrategia de gestión integrada”, y por último, a una mayor cooperación con terceros estados, de manera que se facilite la gestión e intercambio de información y la realización de misiones FRONTEX en dichos territorios que de otro modo escaparían al control de la UE (Acosta Sánchez, 2019, p. 6).

En relación con la protección de derechos humanos, cabe señalar que ya en su preámbulo la nueva regulación establece que *“la posible existencia de un acuerdo entre un Estado miembro y un tercer país no exime [...] de las obligaciones o la responsabilidad que les incumben en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho internacional, especialmente el respeto del principio de no devolución y la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes”* (§84). Es por ello que, haciendo ahora ya alusión al contenido dispositivo del Reglamento, podemos observar que se prohíbe cualquier vulneración del principio de no devolución, de manera tal que *“ninguna persona sea forzada a desembarcar, a entrar, o conducida a un país [...] cuando exista un grave riesgo, entre otros, de que allí sea condenada a muerte o sometida a tortura, persecución u otras penas o tratos inhumanos o degradantes; o cuando su vida o libertad se vean amenazadas por razón de su raza, religión, nacionalidad, orientación sexual, pertenencia a un grupo social determinado u opiniones políticas, o cuando exista el riesgo de que desde allí sea expulsada, devuelta, extraditada o retornada a otro país, vulnerando el principio de no devolución”*, práctica esta última que se conoce como un *“refoulement”* indirecto (artículo 80).

<sup>15</sup> En base a la Comunicación de la Comisión, con fecha 14 de febrero de 2018, y titulada *“Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”*, se pasarían de los 13.000 millones de euros a 34.900 millones (COM (2018) 98 final, p. 7).

<sup>16</sup> De este modo, el anterior Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se constituye Eurosur como el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, queda derogado.

De este modo, parece ser que la UE ha decidido blindarse legislativamente ante los abusos que se vienen cometiendo desde determinadas zonas del Mediterráneo por parte de determinados Estados Miembros, cuestiones que más adelante pasaremos a examinar. No obstante, bajo el artículo 72 se sigue fomentando la cooperación con terceros países, que podrá incluir “*el intercambio de información y podrá tener lugar con arreglo a acuerdos bilaterales o multilaterales*”. A mayores, el artículo 36 establece que, de cara a regular el control de las fronteras exteriores, la Agencia podrá “*prestar asistencia técnica y operativa a los Estados Miembros y a terceros países, en apoyo de las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de fronteras en el mar*”. Por tanto, si bien por una parte el nuevo Reglamento FRONTEX ofrece amparo legal a las pretensiones formuladas desde diversos sectores de la sociedad civil, así como también a la preocupación evidenciada desde otras agencias de la propia Unión<sup>17</sup> respecto al cumplimiento de los estándares mínimos en materia de protección de los derechos humanos, por otra parte también seguiría contribuyendo a legitimar la cooperación con terceros países con los que se comparten fronteras exteriores, como es el caso de Libia o de Marruecos, en un intento de hacer que llueva a gusto de todos del que sólo en un futuro próximo, una vez que tengamos prueba de su desarrollo en la práctica, podrá hacerse evaluación y crítica.

### **3. Examen de la aplicación de estas normas por parte de los distintos actores implicados**

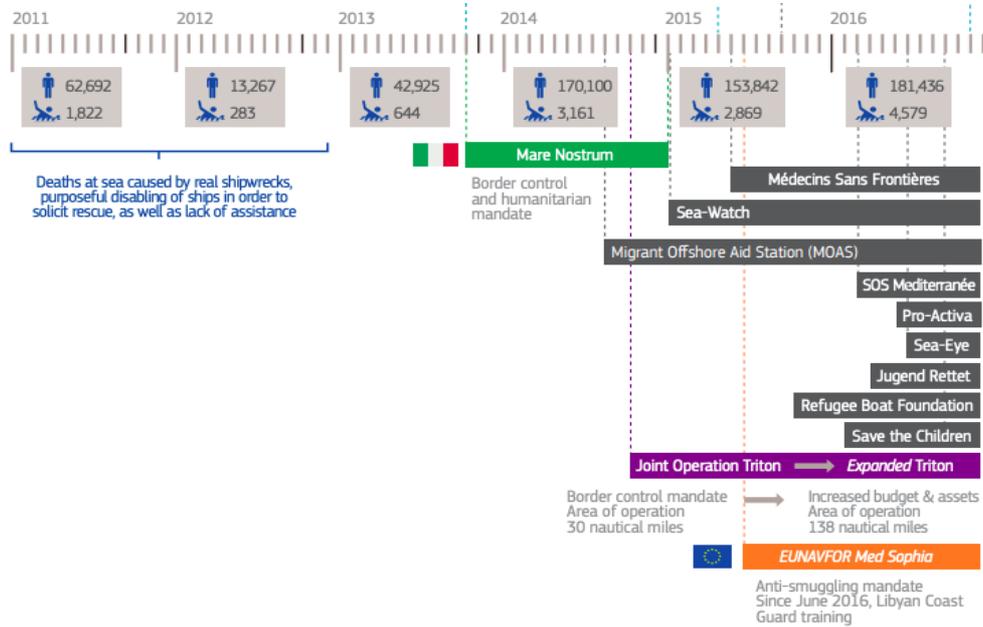
Siguiendo con el esquema planteado en la introducción de esta sección, en el presente apartado se procederá a contrastar el análisis realizado de los distintos cuerpos legales aplicables con la realidad imperante, marcada esta tanto por la respuesta a nivel conjunto

<sup>17</sup> A tales efectos, ver “*Draft Recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry 0115/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External borders of the Member States of the European Union*”, de 9 de abril de 2013. Disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/it/correspondence/en/49848>

de la Unión Europea como por las actuaciones individuales de los distintos Estados Miembros ribereños. A nivel general, una de las principales conclusiones que se obtiene de la lectura y estudio de los textos legales convencionales seleccionados para la investigación es, en relación con el Derecho Marítimo Internacional, la importancia que se otorga a los deberes de auxilio y socorro, y que resulta evidente al encontrarse plasmada de manera individual en cada uno de estos instrumentos jurídicos. Estrechamente ligada a este deber aparece la idea de la necesaria cooperación en la materia por parte de los distintos Estados Miembros, que a su vez nace de la comprensión de la realidad marítima como inherentemente transitoria, y, por ende, en constante fluctuación. A mayores, y en relación con los instrumentos de DIDH analizados en la anterior sección, puede observarse un fenómeno de doble dimensión: por una parte, un gran número de los derechos que en ellos se plasman son derechos que, en la mayoría de los casos, carecen de protección y respeto en los países de origen de los refugiados y migrantes, motivo por el cual estos se deciden a emprender su viaje hacia Europa, en busca de una vida mejor. No obstante, por la otra, esa misma protección y respeto que esperan obtener en Europa se desvanece ante unas prácticas y políticas de control fronterizo y migratorio que incumplen con creces los estándares que llevamos por bandera.

En la práctica, podemos observar cómo el grado de cumplimiento de estas obligaciones ha ido variando en función de la etapa de la crisis en la que nos fijemos: tal y como ilustra el siguiente gráfico, desde que comenzaron a incrementarse los flujos migratorios en 2013, desde el seno de la Unión se han lanzado hasta 3 operaciones navales distintas, con enfoques muy diferentes, y numerosas implicaciones que han afectado de un modo u otro al desarrollo de la situación. Por tanto, en aras de alcanzar un mayor rigor en esta fase de nuestro estudio, procederemos primero a examinar cómo y con qué medios la Unión Europea ha decidido hacer frente a esta situación, para después pasar a analizar aquellas áreas en las que, gracias a esta fase previa, hayamos identificado una mayor divergencia

para con lo establecido en las normas de Derecho Internacional, tanto Marítimo como de los Derechos Humanos.



Source: Adapted from Médecins Sans Frontières

### 3.1. De “Mare Nostrum” a la “Operación Sophia”: Análisis de la respuesta de la Unión Europea desde una perspectiva cronológica

Mucho han cambiado las cosas desde que en el año 2013 Italia lanzara la conocida como “Operación Mare Nostrum” ante la notoria campaña de sensibilización pública y política que siguió a la tragedia de Lampedusa, en la que fallecieron ahogadas cerca de 400 personas. Este operativo, financiado únicamente por las arcas italianas, tenía por mandato la “búsqueda y salvamento” no solo en la zona SAR italiana, sino que se extendía más allá de sus aguas territoriales (Mann, 2016, p.9). Dada su eficacia y el elevado número de rescates efectuados, la operación fue duramente criticada desde determinados sectores políticos e informativos que, ante el aumento en más de 24.000 los cruces ilegales del Mediterráneo<sup>18</sup>, argumentaban que el enfoque humanitario había provocado un efecto llamada que sólo contribuía a empeorar más aún una situación que ya de por sí era límite.

<sup>18</sup> Datos obtenidos del portal web de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores, “FRONTEX” <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>

En consecuencia, la Unión Europea decidió tomar cartas en el asunto y acordar, en noviembre de 2014, el lanzamiento de la denominada “Operación Tritón”. De conformidad con los principios rectores establecidos por la Unión, Italia pasaría a ser el “Estado anfitrión” para el desarrollo de la Operación, que era financiada por los veintiocho con un presupuesto que rondaba los tres millones de euros mensuales (Vacchiano, 2015, p. 318). La ostensible diferencia en el coste (suponía únicamente un tercio de lo que le costaba a Italia la Operación Mare Nostrum) es visible en el alcance de la misión, que se limitaba a abarcar la región marítima comprendida en la zona SAR italiana, requiriéndose el estudio y autorización individual para cada operación que se extendiera más allá de ese límite (Mann, 2016, p.1019). El paso de “Mare Nostrum” a “Tritón” ha sido calificado por parte de la doctrina como muy representativo de la evolución en el planteamiento de la Unión respecto a la crisis de los refugiados: mientras que la primera fue lanzada de manera unilateral y de forma totalmente discrecional por parte de un Estado Miembro con el objetivo de remediar “una crisis humanitaria sin precedentes”<sup>20</sup>, esta última responde a una decisión vinculante de la Unión dentro del marco de la recién creada “Task Force para el Mediterráneo” de la agencia FRONTEX, y que tiene por fin último la lucha contra los flujos migratorios irregulares y la delincuencia fronteriza (Rösler, 2014). Esta diferencia radical en su planteamiento acarrió consecuencias de gran calado, ya que como bien señaló en su día el exministro de Interior español, Jorge Fernández Díaz, “*Frontex es una agencia que tiene por misión securizar las fronteras y no se puede convertir en una agencia de salvamento y rescate*” (Izuzquiza, 2015, p. 6). En otras palabras, la decisión de encomendar el mandato de la Operación Tritón a FRONTEX simboliza el punto de inflexión en el planteamiento de la UE respecto de la crisis, que pasaría de tener un enfoque humanitario a abrir paso a la retórica de “securitización” imperante hoy en día en el seno de la Unión.

Si “Mare Nostrum” había sido criticada por haber contribuido a la creación de un hipotético “efecto llamada”, sus detractores y principales impulsores de “Tritón” se dieron de bruces con la realidad: su propuesta no sólo no contribuyó a reducir el número

<sup>19</sup> Se referencia, a su vez, una carta del entonces Director de la División de Operaciones de FRONTEX, Klaus Rösler, con fecha del 25 de noviembre de 2014. De ahora en adelante, se hará referencia a esta fuente como (Rösler, 2014).

<sup>20</sup> Declaraciones del Portavoz de ACNUR para Italia tal y como se recogen en el periódico italiano “Il Fatto Quotidiano”, el 15 de septiembre de 2014.

de cruces ilegales en el Mediterráneo sino que además, tras el desmantelamiento de “Mare Nostrum”, la tasa de mortalidad se incrementó en un 30%: si antes había dos muertes por cada mil cruces ilegales, con Tritón se pasó a sesenta por cada mil (Heller y Pezzani, 2016 p. 16). Parece ser que la respuesta al auge en el uso de las rutas marítimas hacia el Mediterráneo no se encontraba en el efecto llamada propiciado por el enfoque humanitario de la respuesta inicial a la crisis, sino en el recrudecimiento de las situaciones que motivan la salida de los países de origen en primer lugar.

La situación llegó a su clímax en abril de 2015: la Comisión Europea, tras reunir a los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados Miembros en la cumbre de La Valeta, decidió lanzar la “Agenda Europea de Migración”, en la que se trazó una estrategia conjunta que permitiese, en palabras del Comisario Avramopoulos, “*declararle la guerra a los traficantes*” (Arenas-Hidalgo, 2016, p. 345). En este trasfondo, y mediante la decisión PESC 2015/778, de 18 de mayo de 2015, tomada en el marco de la PCSD; el Consejo decidió activar la operación militar “EUNAVFOR MED”. Diseñada en dos fases, una primera de seguimiento de las redes traficantes (a través del patrullaje en alta mar y consiguiente recopilación de información); y una segunda de inspección y apresamiento de los buques sospechosos; la operación tenía por misión principal contribuir a la desarticulación del modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo (Consejo de la UE, 2015). Esta iniciativa fue refrendada por la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2240 (2015), por medio de la cual se la dotó de cobertura jurídica, especialmente en lo que respecta a las actividades de la segunda fase en aguas de alta mar cercanas a la costa libia (Arenas-Hidalgo, 2016, p. 350). No obstante, la Resolución 2240 no autorizaba la entrada en las aguas territoriales libias, sino que tan solo hacía referencia a las operaciones de inspección y apresamiento que se realizasen en alta mar frente a las costas libias (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, p. 4), lo que ha alterado significativamente la eficacia de esta misión<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Tal y como señalan numerosos expertos como Félix Arteaga o Carmen González Enríquez, ambos investigadores del Real Instituto Elcano, “*las llamadas “mafias” de inmigración son redes muy laxas, compuestas por una gran variedad de individuos sin una relación jerárquica entre sí, que operan desde los países de origen hasta los de destino, con múltiples funciones que se reparten entre muchos [...] Por su naturaleza, estas redes no son destruibles con medios militares. Sólo un trabajo policial y judicial, complicado por su carácter transnacional, podría debilitarlas*” (Arteaga y González, 2015). En consecuencia, la eficacia de una respuesta de carácter militar que ni siquiera posibilita la acción directa sobre el terreno principal en el que radican y desde donde operan este tipo de organizaciones resulta más que dudosa.

Por tanto, podemos observar cómo, aunque la UE justifica la profundización en la senda de la respuesta militar so pretexto de resultar de mayor utilidad de cara a establecer una solución sostenible y duradera, en la realidad esta operación carece de la suficiente fuerza para resultar efectiva ya que no se le permite actuar en aguas territoriales libias; situación que ayuda a explicar por qué la mayoría de los detenidos en el marco de la operación no son miembros destacados de la jerarquía de estas organizaciones ilegales, sino simples capataces cuya vida se pone también en riesgo al encontrarse a bordo de los barcos (Micallef, 2017, p. 48). Por otro lado, y tal y como predijo la Cámara de los Lores en un informe emitido en mayo de 2016, la destrucción de los barcos no lograría frenar el flujo de migrantes dispuestos a hacer uso de las rutas marítimas en manos de las mafias, sino que tan solo conduciría a estas últimas a organizar las travesías en lanchas neumáticas más baratas, de peor calidad, y, por tanto, más inseguras (House of Lords, 2016, p.3). En otras palabras, se trata de una operación que no resulta de utilidad para alcanzar el principal objetivo con el que fue diseñada, sino que como señalan varios autores, ha resultado únicamente útil para velar por el cumplimiento de las funciones de rescate humanitario<sup>22</sup>.

No obstante, y a pesar de lo loable de esta tarea<sup>23</sup>, la organización práctica de estas misiones de rescate contribuyó en gran medida al aumento de la presión migratoria a la que se enfrentaban países costeros como Italia o Malta. Esta situación, unida al alto grado de polarización palpable en unas sociedades que, sin apenas haber acabado de digerir el sufrimiento provocado por la crisis económica de 2008, se veían ahora en la obligación de hacer frente a una crisis social sin precedentes; finalmente acabó por conducir al desmantelamiento de la misión naval que intervenía en el marco de la Operación. En un giro de 180°, Italia pasó de ser el impulsor voluntario de una operación unilateral de rescate humanitario a condicionar la continuación de la operación militar al establecimiento de un plan de rotación portuario para los desembarcos, bajo la amenaza

<sup>22</sup> Véase “*Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo*”, Nuria Arenas – Hidalgo, p. 352; o “*Tráfico ilícito de migrantes y Operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia?*”, de Andrea Cocchini, p. 8.

<sup>23</sup> De conformidad con lo establecido en la página web del Ministerio de Defensa del Gobierno de España, a mediados de 2018 se habían realizado ya en el marco de Sophia unos 204 rescates, en los que se ha conseguido salvar a cerca de 30.000 personas. Disponible en: [http://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eunavformed.html](http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eunavformed.html)

de negativa a prestar sus puertos a aquellos barcos que participasen en las tareas de rescate, ya sea fuera o dentro del marco de la EUNAVFOR MED.

La solución hasta la fecha había pasado por continuar con la operación, pero sin los efectivos navales, es decir, contando tan sólo con la formación a los guardacostas libios y las siete aeronaves cedidas por los Estados Miembros. No obstante, ante los compromisos alcanzados el pasado enero en la Conferencia de Berlín, en la que los distintos actores internacionales con intereses sobre el tablero libio acordaron un alto al fuego y un embargo armamentístico real con el fin de frenar la injerencia extranjera en el polvorín libio; el AR de la UE Josep Borrell ha procedido a anunciar la “recuperación” de la Operación Sophia, que pasará a llamarse “Operación Irini”. Ante este nuevo escenario, y con el fin de verificar el cumplimiento de un embargo que a pesar de llevar más de tres años en vigor (fue establecido por la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), ha sido violado en infinidad de ocasiones, tal y como denuncia Ghasán Salamé, el enviado especial de Naciones Unidas para Libia; Borrell ha decidido revivir la misión naval de la Operación, que tendrá como prioridad absoluta el control del embargo. Aunque como el propio AR ha admitido, estos barcos seguirán estando sujetas a las obligaciones que en materia de rescate y salvamento les son oponibles en virtud del Derecho Internacional Marítimo; al no ser el rescate una prioridad, estos barcos dejarán de patrullar por las rutas habituales utilizadas por los migrantes, por lo que todo apunta a que esta medida no contribuirá a cerrar el agujero negro en el que se ha convertido el mar Mediterráneo para todos aquellos que intentan cruzarlo (Consejo de la UE, 2020).

### **3.2 De la teoría a la realidad: Análisis contrastado de la situación actual en el Mediterráneo y su adecuación a la normativa internacional vigente**

Una vez hemos analizado la evolución de la respuesta de la Unión Europea a la crisis, es posible distinguir una serie de áreas en las que ha surgido una mayor controversia en relación con la normativa internacional vigente al respecto: se trata de la realización (o más bien, la no realización) de operaciones de rescate dentro de la zona SAR libia por parte de los distintos Estados Miembros y de las operaciones lanzadas desde la UE, la definición de “lugar seguro” y las consecuencias e implicaciones de aplicarla al territorio

libio, y por último, del cierre de los puertos italianos y malteses a todos aquellos barcos que necesiten realizar tareas de desembarco y que tengan inmigrantes a bordo.

### **3.2.1 La realización o no realización de operaciones de rescate y salvamento en la zona SAR Libia**

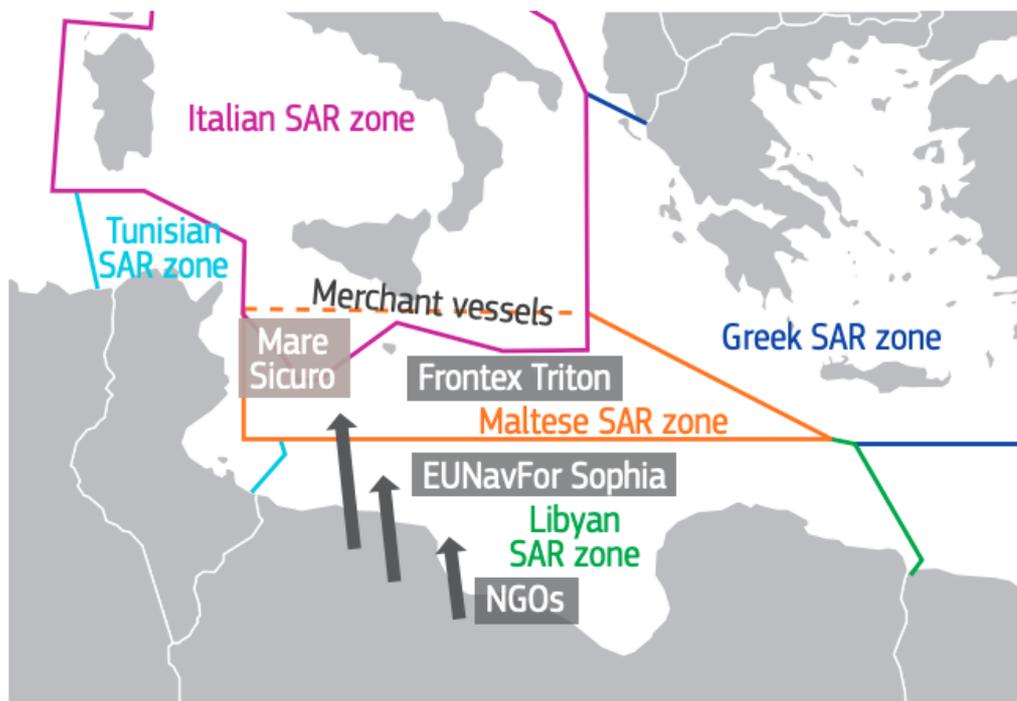
A lo largo del análisis realizado en el anterior apartado de esta sección del trabajo, hemos podido observar como la respuesta a esta cuestión ha ido variando en concordancia con los cambios de criterio introducidos en las políticas de la Unión: mientras que durante la Operación Mare Nostrum Italia asumió de facto toda responsabilidad derivada de las operaciones que se produjesen a lo largo y ancho de la zona SAR libia, el proceso de desconexión de toda actividad de salvamento en el que se ha visto envuelto la UE en los últimos años ha terminado por hacer prácticamente imposible el desempeñar estas labores a las ONG que operan en el Mediterráneo (Carrera y Cortinovis, 2019, p.8). A pesar de que, tal y como ilustra un informe de la Comisión de Investigación ordenada por el Senado Italiano acerca de la contribución del servicio militar italiano al control de los flujos migratorios en el Mediterráneo, sobre el total de personas rescatadas en la ruta del Mediterráneo Central durante el año 2017, la proporción de las correspondientes a las operaciones de rescate realizadas por ONGs y demás actores de la sociedad civil ascendió a más de la mitad de las realizadas<sup>24</sup>; el elevado número de investigaciones criminales abiertas contra estos actores para el mismo periodo, bajo acusaciones de contribuir al tráfico de personas, ha contribuido a provocar que, del total de 24 buques de rescate que comenzaron a realizar operaciones de rescate en 2016, tan sólo siete se encuentren activos a fecha de junio de 2019<sup>25</sup>. Según los datos publicados por el informe de la Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE, mencionado al pie, hasta dieciséis de estos

<sup>24</sup> En concreto, el total de personas rescatadas y salvadas por las ONG representan el 34,72% del total. Si sumamos a estas las personas rescatadas por los buques mercantes, el total de personas rescatadas por actores civiles privados para ese periodo asciende a 18.344, el 50,36% del total (Senato della Repubblica, 2017, p.8). Disponible en <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023441.pdf>

<sup>25</sup> Estas cifras se han obtenido del informe realizada por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés), titulado “*Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*”. La propia agencia ha publicado una nota informativa con el fin de actualizar los datos analizados en su informe a la información disponible a fecha de junio de 2019. Ver más en <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-criminal#TabPubOverview>.

veinticuatro barcos habían sido objeto de alguna investigación o procedimiento judicial desde que comenzaron su actividad en el Mediterráneo.

A la creciente tendencia de criminalización que rodea a la implicación sobre el terreno de estas organizaciones y de la sociedad civil en su conjunto, hay que sumarle la autorización por parte de la OMI en junio de 2018 de la autoproclamada zona SAR libia. Si bien la OMI se limita únicamente a comunicar las notificaciones que los Estados parte a la Convención SAR realizan con el fin de delimitar y establecer las zonas sobre las que ejercerán su control, tal y como indicó la organización internacional en respuesta a las declaraciones de varios dirigentes de ONGs que participan activamente de estas labores en el Mediterráneo; esto no quiere decir que las explicaciones de *cómo* y *por qué* un Estado en las circunstancias de Libia, reconocido internacionalmente como un “estado fallido”, se haya decidido a establecer su propia región SAR se agoten ahí, ni mucho menos.



Mapa ilustrativo de la división de las aguas del Mediterráneo Central en las distintas zonas SAR.

Fuente: Comisión Europea, 2017<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Comisión Europea, (2017b). *Irregular Migration via the Central Mediterranean*. Nota estratégica de la PESC, Issue n° 22, p. 3.

El prerequisite esencial a la hora de establecer una región SAR es la existencia de un “MRCC”, y el hecho de que Libia haya podido establecer el suyo propio es un hecho que se debe, en su práctica totalidad, a la financiación europea del mismo: a través de la ambiciosa Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia)<sup>27</sup>, que tan sólo en su primera fase ya contó con una dotación presupuestaria que ascendió a los 46.3 millones de euros, la UE destinó a través del Fondo de Seguridad Interior un total de 1.8 millones de euros a financiar el conocido como “Proyecto Aurora”, mediante el cual la Guardia Costera Italiana preparó un estudio de viabilidad para evaluar el marco jurídico y la capacidad de los guardacostas libios en lo que respecta a su Servicio de Búsqueda y Salvamento<sup>28</sup>. Según declaraciones del por aquel entonces Comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, Mr. Johannes Hahn<sup>29</sup>, *“gracias a ello se logró identificar los requisitos técnicos y operacionales necesarios para restablecer el sistema SAR y la red de telecomunicaciones a fin de que la autoridad libia pudiese prestar servicios conexos en su zona de responsabilidad”*.

A mayores, el Comisario declaró que tanto el Proyecto Aurora como la EUBAM se enmarcan dentro del “Fondo Fiduciario de la UE para África”, un instrumento extrapresupuestario de controvertida naturaleza que ha despertado numerosas críticas en cuanto a la transparencia en su gestión y coherencia de sus objetivos con los valores europeos se refiere<sup>30</sup>, y al que se acusa de favorecer la consecución de los objetivos políticos internos de la UE en relación con la contención de los flujos migratorios, en detrimento de la realización de los objetivos de desarrollo alegados como pretexto para su creación en primer lugar (CONCORD y CINI, 2018, p. 17).

<sup>27</sup> Información obtenida de las declaraciones del comisario Avramopoulos en contestación a la Pregunta Parlamentaria nº E-002163/2018, con fecha 10 de septiembre de 2018. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-002163-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-002163-ASW_EN.html)

<sup>28</sup> Información obtenida de las declaraciones del comisario Hahn en contestación a la Pregunta Parlamentaria nº.E-000190/2019, con fecha de 20 de mayo de 2019. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000190-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000190-ASW_EN.html)

<sup>30</sup> A estos efectos, ver Kervyn, E., y Shilhav, R., (2017). “An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa- Migratory routes and development aid in Africa”. Pp. 7-8; Collett, E. (2016). “EU cooperation with third countries: Rethinking concepts and investments”. *Forced Migration Review*, (51), 40-42.; Kipp, D. (2018). “From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa”, SWP Research Paper 13, *German Institute for International and Security Affairs*, pp. 9, 17-19.

Dicho todo esto, resulta necesario contrastar la realidad hasta ahora descrita con lo establecido según la normativa internacional en vigor que se ha analizado en la primera sección del trabajo. En relación con la realización o no de rescates en la zona SAR libia, la respuesta de la UE puede resumirse en dos líneas de actuación distintas: por un lado, nos encontramos con un progresivo desmantelamiento de las operaciones de rescate humanitario, y por el otro, con el fomento y promoción de las actividades del Cuerpo de Guardacostas libio, decisión política que será analizada dentro del siguiente apartado. Por tanto, y en relación con este primer bloque de medidas, cabría preguntarse cuál sería la responsabilidad internacional derivada de su aplicación para los Estados Miembros, en cuanto son a su vez signatarios de los instrumentos convencionales antes analizados, y les resulta oponible el cumplimiento de las obligaciones que en ellos se plasman.

De conformidad con el “Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de los Estados” adoptado por la CDI, esta se deriva de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por parte del mismo (artículo 1). A mayores, se indica que, para que podamos hablar de la existencia de un hecho con estas características, es necesario que se trate “*de una acción u omisión i) atribuible al Estado, y ii) que constituya una violación de una obligación internacional del mismo*” (artículo 2). Tomando esto en consideración, nos encontramos con que la política de la UE de desvinculación y desmantelamiento de las operaciones de salvamento en el Mediterráneo acarrea la comisión de un hecho ilícito del cual se deriva responsabilidad internacional. Este argumento se fundamenta en que la política antes descrita es inconsistente con las obligaciones que competen a los Estados Miembros en su calidad de parte contratante de numerosos instrumentos de Derecho Internacional, y en especial de Derecho Internacional Marítimo, que ya hemos analizado en la sección primera y que pasaremos ahora a enumerar.

En primer lugar, la Regla nº 33 en su párrafo primero del Convenio SOLAS ya estipula que la “*obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y de la condición jurídica de las personas a las que se les presta esta ayuda, así como de las circunstancias en las que estas hayan sido encontradas*”, un criterio que se repite en el párrafo 2.1.10 del Convenio SAR. De nuevo, el Convenio SOLAS hace referencia a este

deber de coordinación en sus reglas nº 7<sup>31</sup> y nº 33, al establecer que deberán tomar cualquier medida necesaria para garantizar, entre otros, el poder salvar a las personas que estén en peligro en el mar cerca de sus costas. En relación con aquellas situaciones en las que no haya acuerdo sobre las dimensiones o la limitación exacta de una determinada zona SAR, el Convenio SAR también recae en el deber de cooperación al establecer en su párrafo 2.1.15 que *“las Partes interesadas se esforzarán al máximo para lograr en esa zona una coordinación global equivalente de servicios de búsqueda y salvamento”*.

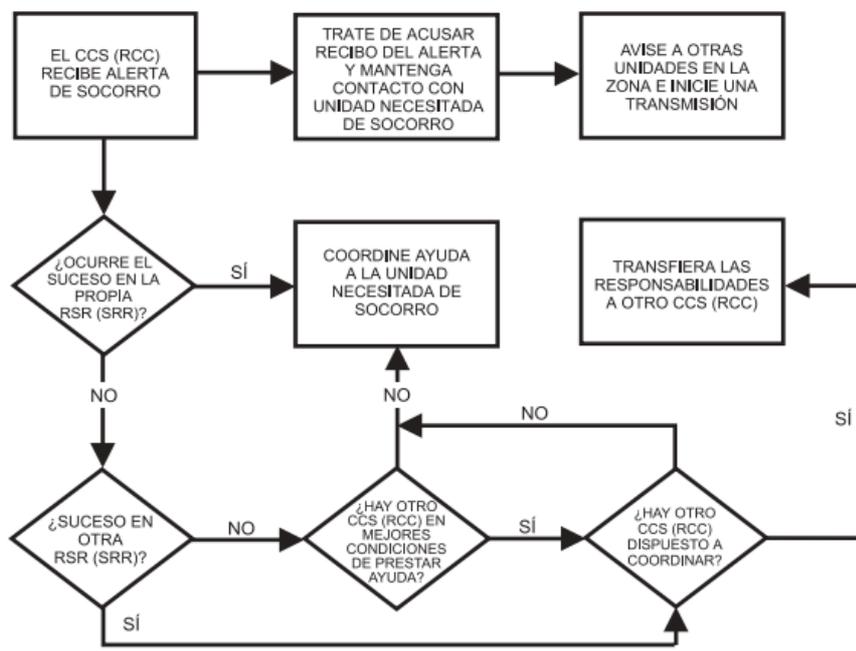
Si bien a nadie se le escapa que la redacción de ese precepto impone una carga probatoria imposible de desmontar (puesto que es muy difícil probar que la UE no se haya, efectivamente, “esforzado al máximo”); en la situación que nos atañe resultaría también de aplicación el artículo 98.2 de la CONVEMAR, en el que se establece la obligación para todo Estado Parte ribereño relativa al establecimiento de un *“servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales”*. La expresión “cuando las circunstancias lo exijan” parece requerir una interpretación que la haga aplicable a aquellas situaciones en las que, como la que actualmente se vive en el Mediterráneo Central, se produzca una suerte de “agujero negro” del cual ningún Estado quiera hacerse cargo, y por culpa de la cual se estén poniendo vidas humanas en riesgo. De lo contrario, se estaría realizando una interpretación restrictiva de la misma que conllevaría a un vaciamiento del contenido del artículo, y que iría manifiestamente en contra del espíritu y significado que se desprende de una interpretación tanto de la Convención como del Convenio SAR en su conjunto<sup>32</sup>.

En esta misma línea parece situarse también el Manual IAMSAR elaborado por la OMI y la OACI, en el que se estipula que, a la hora de designar el RCC encargado de iniciar una operación SAR, en caso de que el primer RCC en recibir la alerta de socorro

<sup>31</sup> Analizada en la pág. nº 9.

<sup>32</sup> Aún cuando se trata de instrumentos no vinculantes, tanto la Circular nº 896 de la OMI en su párrafo 16, como la Resolución nº 167(78) parecen apoyar esta misma línea de interpretación al establecer que, en relación al primero, la obligación de inspección de seguridad del buque compete a todos los Estados parte sin necesidad de una previa autorización por parte de las autoridades del Estado en cuya zona SAR se encuentre en buque; y en relación al segundo, que en aquellos casos en los que el RCC responsable de la zona SAR en las que se realice un rescate no pueda ser contactado, se debe intentar establecer contacto con otros RCC o cualquier otra autoridad gubernamental que pueda prestar auxilio, sin que ello suponga liberar de responsabilidad al RCC de la zona en la que los supervivientes sean rescatados.

no sea aquel que debería encargarse de las operaciones SAR<sup>33</sup>, como ocurre en aquellos casos en los que el suceso que requiere de atención sucede en otra zona SAR que, *en un principio* no está bajo su responsabilidad, el RCC alertado debe proceder de la manera que se explica a través del siguiente diagrama: podemos comprobar como, aun cuando el suceso que motive la necesidad de asistencia haya ocurrido en una zona SAR que no está bajo su responsabilidad, le corresponderá actuar y dirigir la operación SAR en todos los escenarios posibles, salvo en aquellos en los que no sólo haya otro RCC dispuesto a coordinar, sino que este otro RCC esté también en mejores condiciones de prestar ayuda.



Cuadro 3-1 - Medidas del CCS (RCC) alertado en primer lugar

Fuente: Manual IAMSAR, Ed. 2007. Cap. 3, Párr. 3.6.1.

Mediante su política de desvinculación de las operaciones de rescate realizadas en el Mar Mediterráneo, articulada a través de la progresiva reducción del mandato otorgado a las distintas misiones que se han ido sucediendo en el terreno, los Estados Miembros de la UE (y en particular Italia y Malta), han incumplido el deber de cooperación para el establecimiento de unos servicios de búsqueda y salvamento adecuados y eficaces en tanto que, a través de su inactividad y pasividad ante los naufragios que ocurrían cerca de sus zonas SAR, han puesto en riesgo, de manera deliberada, vidas humanas. Han

<sup>33</sup> Este es precisamente lo que ocurre en todos esos casos en los que, al recibir una ONG una alerta relativa al posible siniestro de un buque en el que se encuentren inmigrantes a bordo, y siendo conscientes de la situación, estas decidan alertar al RCC italiano o maltés más cercano.

incurrido, por tanto, en una violación de una obligación internacional que le es atribuible en base al artículo 4 del Proyecto de artículos de la CDI (y explicado ya en la nota al pie nº 11 *ad supra*), en base al cual toda actuación de un RCC que implique la omisión del deber de cooperación para el establecimiento de unos servicios de búsqueda y salvamento adecuados y eficaces se podrá asimilar a la ejecución directa de este hecho por parte del Estado.

Ejemplos de esta omisión son denunciados prácticamente a diario por organizaciones como AlarmPhone, una red de voluntarios que actúa de centralita recibiendo las llamadas de socorro de las pateras naufragadas, para después comunicar a las autoridades correspondientes, así como a aquellas ONGs que ellos tengan conocimiento puedan estar cerca, las coordenadas en que se encuentran estas embarcaciones. Sin ir más lejos, el día 9 del pasado mes de febrero esta organización alega poder documentar cómo, tras informar a la Guardia Costera libia de la situación de naufragio dentro de su zona SAR de una embarcación con más de noventa personas a bordo, y que estos se negasen a actuar en base a la “falta de capacidad” de sus centros de detención, que se encontraban “llenos”; se procedió a avisar a los RCC malteses e italianos, quienes a su vez también se negaron a intervenir so pretexto de que el naufragio había ocurrido en zona SAR libia, a pesar de que esta a su vez se encontrase en zona de aguas internacionales y no dentro de las aguas territoriales libias (AlarmPhone, 2020). ¿La consecuencia directa de esta omisión del deber de cooperación? El naufragio y desaparición de los 91 migrantes a bordo del barco siniestrado.

### **3.2.2 El concepto de “lugar seguro”: Definición y consecuencias de su aplicación al caso de Libia**

En cuanto a la política de contención de los flujos migratorios en Libia a través del fomento y promoción de su Cuerpo de Guardacostas, nos encontramos con que la principal consecuencia directa de esta línea de actuación es el incremento en el número de embarcaciones que son interceptadas por sus patrulleras, lo que implica la devolución de los migrantes a bordo de esos barcos a los centros de detención situados en territorio libio. Esta realidad no sólo supone una vulneración del principio de *non refoulement*, sino que también pone en tela de juicio la adecuación de esta práctica a las obligaciones

expuestas en los diversos textos en materia de protección de derechos humanos analizados en este trabajo. A su vez, esta práctica se articula en torno a la concepción de Libia como un “lugar seguro”, por lo que procederemos a analizar las consecuencias de esta línea de actuación en la siguiente sección del trabajo.

Como hemos podido observar, ninguno de los textos convencionales de mayor relevancia en Derecho Internacional Marítimo contiene una definición aproximada de qué podemos entender como “lugar seguro”. No obstante, estos textos si se afanan en dejar claro que, bajo cualquier circunstancia, el desembarco que sigue a la realización de una operación de rescate deberá realizarse, con la mayor brevedad, única y exclusivamente en aquellos lugares que puedan definirse como seguros<sup>34</sup>. La única referencia a una primera aproximación a la definición del concepto de “lugar seguro” la encontramos en el párrafo 6.12 del Proyecto de Resolución MSC.167(78), relativa a las directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar: por “lugar seguro” se entenderá *“aquel en el que la vida de los supervivientes ya no está amenazada, y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas (tales como alimentación, abrigo y atención médica). Además, es un lugar en el cual pueden concluirse acuerdos para el transporte de los supervivientes hasta su destino próximo o final”*.

En línea con lo expuesto, y en base al criterio hasta ahora seguido por la UE<sup>35</sup>, cabría preguntarse entonces si puede entenderse como “lugar seguro”, el puerto disponible más cercano: en este caso, se trataría de los puertos libios. No obstante, organizaciones como ACNUR y la OIM se han postulado en contra de esta opción, reiterando en numerosas ocasiones una verdad de sobra conocida por los países europeos: que una vez son desembarcados, los migrantes y refugiados son detenidos arbitrariamente y hacinados en centros en los que diariamente se suceden violaciones de los derechos humanos mas fundamentales. En el peor de los casos, los propios guardacostas se desentienden de ellos y acaban en manos de las mafias, que los subastan como esclavos tal y como ha sido

<sup>34</sup> A estos efectos, ver el párrafo segundo de la Regla nº 33 del Convenio SOLAS (cita en la pág. nº 10 de este trabajo), el Párrafo 3.19 del Convenio SAR (cita en la pág. nº 11) o el Preámbulo de la Resolución MSC 167(78) (cita en la pág. nº 14).

<sup>35</sup> Por ejemplo, el artículo 10 del antiguo Reglamento 656/2014 establecía *“la preferencia de que el desembarque de las personas rescatadas se produzca en las costas del estado más cercano al punto donde se encuentra la embarcación, o bien del estado del que se presume que ha salido la embarcación”*.

confirmado en declaraciones de la OIM<sup>36</sup>, exponiéndolos a toda clase de abusos y de violencia sexual, especialmente en el caso de las mujeres (Healy y Forin, 2017 p. 5-6). Otras organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional<sup>37</sup> o Human Rights Watch<sup>38</sup> también han denunciado los abusos sistemáticos realizados por la Guardia Costera Libia, especialmente tras el retorno al país, y que en ocasiones son cometidos por los mismos guardias que previamente han recibido formación por parte de los distintos organismos de la UE en el marco de la misión EUNAVFORCE MED (Amnistía Internacional, 2017, pp. 35-36).

La existencia de esta realidad no puede ni debe, en ninguna circunstancia, estar exenta de responsabilidad para todo aquel que haya cooperado en su desarrollo. En el caso de los Estados Miembros de la UE, y en particular de Italia (en tanto en cuanto este país se acoge a los tratados bilaterales celebrados con el país libio, como el Memorando de Entendimiento ratificado en 2017, de cara a legitimar la práctica de devolución y contención de los flujos migratorios en Libia), nos enfrentamos a una doble responsabilidad: en primer lugar, por consentir el establecimiento de la zona SAR libia y ampararse en ella para dejar de realizar operaciones de rescate en dicha zona, a sabiendas de que en caso de la intercepción de un buque por parte de la Guardia Costera libia, su consiguiente retorno a Libia implicará una violación de la obligación de retorno a un “lugar seguro” consagrada en la legislación vigente en el Derecho Internacional Marítimo, y del principio de *non refoulement*. En segundo lugar, y como consecuencia del apoyo prestado a Libia de cara al establecimiento de su sistema de Guardia Costera y de vigilancia, tanto político como especialmente financiero, en la medida en la que esta misma estructura ha servido de base para la comisión de flagrantes vulneraciones de los derechos humanos más básicos; la UE ha contribuido en calidad de colaborador necesario a la comisión de numerosos ilícitos internacionales por parte de un tercer Estado, léase Libia, derivados de sus obligaciones en materia de protección de los derechos humanos.

<sup>36</sup> Disponible en <https://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa>

<sup>37</sup> A tales efectos, ver el informe “Libya’s Dark Web of Collusion”, de 2017. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>

<sup>38</sup> HRW hace referencia al informe del ACNUDH titulado “Detained and Dehumanised”, con fecha 13 de diciembre de 2016.

En relación con el primer argumento presentado, resulta evidente que en tanto se ha demostrado que Libia no es un país seguro, se estaría vulnerando la obligación de desembarco en un lugar seguro. No obstante, podría argumentarse que la comisión de este ilícito, derivado de la violación de las antes referidas obligaciones, sería únicamente atribuible al Estado libio, puesto que es este el que intercepta los barcos de los migrantes y por tanto procede a desembarcarlos en sus propias costas. En contraposición con esta postura, este trabajo defiende que cabría argumentar la responsabilidad de Italia al aplicar en este caso la doctrina de la extraterritorialidad del principio de no devolución examinado en la sección anterior, que ha sido elaborada y construida a partir de la línea jurisprudencial trazada por el TEDH en el caso “*Hirsi Jamaa y otros c. Italia*”, en el que la Corte ya determinó la responsabilidad del propio estado italiano por la devolución a Libia de cerca de veinte personas aun cuándo estos actos tuvieron lugar fuera de su territorio y de sus aguas territoriales (Gortázar Rotaeché, 2013, p. 2).

Si bien la doctrina sentada en *Hirsi* respondía a la situación anterior a la crisis del 2015, y en particular, al anterior acuerdo italo-libio en virtud del cual los barcos patrulla italianos, tras interceptar y subir a bordo a los migrantes, procedían a entregarlos a barcos libios o a desembarcarlos en puertos de ese mismo país; y por tanto no resultaría directamente de aplicación a la situación actual que nos concierne (puesto que en este caso los barcos son interceptados por patrulleras libias y la vinculación de Italia se limita a la coordinación de estas operaciones desde el RMCC y al apoyo financiero y logístico de la Guardia Costera Libia), un análisis detallado de la doctrina del TEDH así como de las distintas discusiones académicas sobre el asunto nos permitirá arrojar cierta luz sobre el tema, así como mejor exponer la tesis de este trabajo.

En primer lugar, respecto de la decisión de la Gran Sala en el caso *Hirsi*, procederemos a señalar las principales conclusiones de mayor relevancia para nuestro estudio: en ella el Tribunal estableció que los demandantes estaban bajo jurisdicción italiana (es decir, hay un ejercicio extraterritorial de su jurisdicción), puesto que la interceptación de un barco con migrantes a bordo supone el ejercicio de la jurisdicción estatal en tanto en cuanto ello implica el ejercicio de un control efectivo, dimanante del Estado, sobre los mismos (*Hirsi*, §76-82); que la evaluación de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos no se ve afectada por sus obligaciones en virtud de otros regímenes jurídicos, ni por sus acuerdos con otros Estados, y que por tanto, un Estado no puede

eludir las responsabilidades que le incumben en virtud de la Convención haciendo referencia a otras obligaciones internacionales (*Hirsi*, §129); y por último, que Italia era responsable tanto de la violación directa como indirecta del principio de *non refoulement* en tanto que “[sus] autoridades sabían, o deberían haber sabido que, cuando los demandantes fueron expulsados, como inmigrantes ilegales, se verían expuestos en Libia a tratos contrarios al Convenio y no recibirían forma alguna de protección en ese país” (*Hirsi*, §131). Se refuerza así por tanto el planteamiento desarrollado por el Tribunal en el ya mencionado caso *T.I. contra el Reino Unido*<sup>39</sup>.

En cuanto a la situación actual, puede observarse como se ha producido un “refinamiento” de las viejas prácticas, en un intento de eludir la responsabilidad derivada del dictamen *Hirsi* por parte de Italia, a la par que obtener el mismo resultado de reducción de los flujos migratorios de antaño. No obstante, no por ello deben quedar estas prácticas exentas de responsabilidad: esta podrá establecerse en base a la vinculación directa de Italia en la realización de estos rescates por parte de los patrulleros libios. A su vez, esta vinculación puede argumentarse de diversas maneras: aun cuándo, a la luz de este trabajo, resultaría mucho más efectivo el reconocimiento de esta responsabilidad en base a las obligaciones positivas que vinculan a los Estados parte del CEDH para con aquellos individuos que se encuentren fuera de su territorio y sobre los que tampoco ejercen un control, tal y como han sido reconocidas en la jurisprudencia del TEDH<sup>40</sup>, en tanto resulta una vía que permitiría su aplicación directa en cualquier controversia futura que pueda surgir si, por ejemplo, Italia volviese a intentar maquillar estas prácticas; dado el escaso desarrollo de esta línea doctrinal, basaremos nuestros argumentos en el apoyo efectivo ejercido por parte de Italia a las tareas realizadas por la Guardia Costera Libia, otra de las líneas jurisprudenciales establecidas por el TEDH. .

Tal y como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, tanto Italia como la UE han establecido líneas de apoyo y asistencia directa a los miembros del Cuerpo de Guardacostas Libio: sin ir mas lejos, en el informe anual del Fondo Fiduciario correspondiente al 2018 se recoge que un total de 45 millones de euros fueron destinados

<sup>39</sup> Examinado en la página nº 26.

<sup>40</sup> Tal y como señala DEN HEIJER, ver la opinión del Tribunal en los casos *Treska c. Albania y Italia y Manoilescu y Dobrescu c. Romania y Russia*. (Pijnenburg, A., 2018, p. 410).

al desarrollo y mejora de las “capacidades” de la Guardia Costera libia y de su MRCC (Comisión Europea, 2019, p. 41). En total, y desde el comienzo de la crisis en 2014, la UE ha movilizado hasta 318 millones para sufragar proyectos que contribuyan a la contención de los flujos migrantes en Libia (Comisión Europea, 2018, p.1). Italia, por su parte, contribuye a esta labor con los fondos adicionales acordados en el Memorando de Entendimiento de 2017, y que fue prorrogado el pasado mes de noviembre (Comité Contra la Tortura, 2017, §2). Gracias a todos estos fondos se ha logrado articular una red de asistencia que va desde la formación y equipamiento de las patrulleras libias, a la prestación de apoyo económico, técnico, tecnológico; y la colaboración e intercambio de información a través de sofisticados sistemas de comunicación sobre la ubicación de aquellas embarcaciones que abandonaban las costas africanas (Gortázar Rotaeché, 2019, p.1). Siguiendo el planteamiento establecido por PIJNENBURG, la responsabilidad que se desprende de esta conducta podría establecerse en base a la doctrina del *vínculo directo* en materia de jurisdicción extraterritorial que el propio TEDH ha desarrollado en relación con casos como el de Rusia y el control que esta ejerce sobre la unilateralmente proclamada República de Transnistria.

En el caso *Ilascu c. Moldava y Rusia* (el primero de una serie de controversias de las que ha conocido el Tribunal como consecuencia de la antes mencionada situación política en Transnistria), el TEDH dictaminó que Rusia era la responsable de las violaciones de derechos humanos cometidas en la República Moldava de Transnistria ya que, a pesar de que esta última contaba con “*órganos de poder y administración propios, permanece bajo la autoridad efectiva, o al menos bajo la influencia decisiva*” de Rusia, y de cualquier modo “*que sobrevive en virtud del apoyo militar, económico, financiero y político que le da la Federación Rusa*” (*Ilascu*, §392). En su razonamiento, el Tribunal concedió “*especial importancia*” al apoyo financiero prestado por Rusia a las autoridades separatistas de Transnistria (*Ilascu*, §390), así como a los principios relevantes de DI en virtud de los cuales “*la responsabilidad de un Estado puede quedar comprometida cuando este ejerce, en la práctica, el control efectivo de una zona situada fuera de su territorio nacional, ya sea que se ejerza directamente, por conducto de sus fuerzas armadas, o por una administración local subordinada*”. A mayores, y apoyándose en la jurisprudencia del caso *Loizidou* (§56), el Tribunal afirma que “*no es necesario determinar si la Parte Contratante ejerce efectivamente un control detallado ni exhaustivo sobre las políticas y acciones de las autoridades de la zona situada fuera de*

*su territorio nacional, ya que incluso el control general de la zona basta para comprometer la responsabilidad de la Parte Contratante en cuestión” (Ilascu, §315).* En base a todo lo cual, el TEDH determina la existencia de un “*vínculo continuo e ininterrumpido de responsabilidad*” por parte de Rusia, dado su apoyo y colaboración con el régimen independentista.

En base a lo expuesto, y tal y como defiende PIJNENBURG, cabría argumentar la aplicación analógica de esta doctrina (que ha sido sostenida por el Tribunal en casos posteriores<sup>41</sup>), al caso de Italia con la Guardia Costera libia: en ambos casos, ha habido apoyo de marcado carácter político por parte de un estado de “pleno derecho”, a entidades u órganos “en proceso de formación”. En ambos casos, además, ha existido un cierto nivel de cooperación militar, que se hace incluso más evidente en el caso de Italia puesto que, si en el caso de Rusia este elemento militar se limitaba a la presencia de tropas en el territorio de Transnistria, en el primero se trata de la financiación, dotación de equipos técnicos, barcos y formación por parte del contingente militar italiano en el marco de la cooperación con Libia establecido por la UE. Por último, en su razonamiento el TEDH resaltó la importancia de la ayuda económica y financiera en la determinación de la responsabilidad rusa: teniendo en cuenta la envergadura de la asistencia prestada por la UE a Libia, tanto desde sus instituciones como desde el papel desempeñado por Estados Miembros como Italia, parece difícil que el Tribunal no apreciara también en estas circunstancias la existencia de este elemento.

En segundo lugar, para finalizar el análisis de la presente sección resulta necesario establecer el régimen de responsabilidad que corresponde a la UE en cuanto su papel de cooperador necesario para la comisión de un amplio número de ilícitos internacionales por parte de Libia. Para ello, y a la luz de los argumentos esgrimidos por HIRSCH y DASTYARI en relación a la responsabilidad individual de Italia como posible “cooperador necesario”<sup>42</sup>, nos ampararemos en el artículo 14 del proyecto de artículos de

<sup>41</sup> Ver, a estos efectos, *Ivanțoc y otros c. Moldova y Rusia* (nº 23687/05); *Catan y otros c. Moldova y Rusia* (nº 43370/04, 8252/05 y 18454/06), y *Turturica y Casian c. Moldova y Rusia* (nº 28648/06 y 18832/07).

<sup>42</sup> Dastyari, A. y Hirsch, A. (2019). The Ring of Steel: Extraterritorial Migration Controls in Indonesia and Libya and the Complicity of Australia and Italy, *Human Rights Law Review*, Volume 19, Issue 3, Pages 435–465.

la CDI relativos a la Responsabilidad Internacional de las Organizaciones Internacionales, en el que se dispone lo siguiente: “*la organización internacional que presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar ayuda o asistencia si (i) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y (ii) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la organización que presta la ayuda o asistencia*”.

En el presente caso, como ya se ha indicado, nos referiríamos al apoyo político y financiero prestado por parte de la UE al Gobierno del Acuerdo Nacional de Libia, para el establecimiento de la Guardia Costera libia y la consecuente intercepción y devolución de pateras de migrantes y refugiados al territorio libio. A lo largo de esta sección se han citado numerosos informes que detallan con todo lujo de detalles el drama al que se enfrentan los migrantes devueltos a libia, una situación que a menudo es descrita como un auténtico “infierno”. También se ha demostrado como esta ayuda financiera ha sido trasladada a través de un vehículo concreto, el Fondo Fiduciario, que escapa a los mecanismos de control propios de la Unión dado su carácter “urgente” y “flexible”. Si a todo ello se añade la ausencia de un verdadero motivo por parte del gobierno libio para la creación, de manera sobrevenida y espontánea, de su propia Guardia Costera y MRCC<sup>43</sup>, parece más que evidente que la influencia de la UE en el desarrollo de esta situación es, cuanto menos, fundamental y decisiva.

Por todo ello, y tras considerar que, si numerosas organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales como ACNUR, e incluso fuentes periodísticas han podido dar cuenta de los abusos cometidos por un sistema que en gran medida se ha servido de la ayuda prestada por la UE; y que el propio TEDH ya dictaminó en el caso Hirsi, con fecha de 2012, que “*las autoridades italianas sabían, o deberían haber sabido que, cuando los*

<sup>43</sup> Considerando la gravedad de la situación en Libia, las únicas dos posibles motivaciones podrían ser (i) la obtención de reconocimiento por parte del resto de actores de la comunidad internacional de sus esfuerzos por intentar contener y ordenar, en la medida de lo posible, la situación de la inmigración en Libia, o (ii) la percepción de parte de los beneficios obtenidos por las mafias que se dedican a traficar con los migrantes, así como de su apoyo político y logístico a cambio de su aquiescencia para con el desarrollo de estas actividades ilegales. Sea como fuere, y dados los elevados costes económicos y políticos de esta labor, parece altamente improbable que esta fuese la única motivación detrás de la constitución del cuerpo de guardacostas, el MRCC y la autoproclamación de la zona SAR.

*demandantes fueran expulsados, como inmigrantes ilegales, se verían expuestos en Libia a tratos contrarios al Convenio y no recibirían forma alguna de protección”*, resulta evidente que la UE ha continuado, e incluso reforzado, su ayuda a Libia a sabiendas de las circunstancias en las que se encuentran los migrantes que son devueltos a territorio libio, sin importar la total desprotección y violencia a la que les enfrentan. Por tanto, es posible concluir que la UE ha actuado con conocimiento de la comisión del hecho ilícito.

En cuanto al segundo requisito establecido en el artículo 14, en tanto ya hemos establecido que el principio de no devolución constituye no solo una obligación para los Estados signatarios de la Convención (entre los que se encuentran los Estados Miembros de la UE), sino también una norma de Derecho Internacional Consuetudinario, e incluso según un sector de la doctrina, una norma de *ius cogens*; el derecho al asilo aparece plasmado en el artículo 14 de la DUDH y en el 18 de la CDFUE, ambos instrumentos vinculantes para la UE; y toda vez que el Protocolo de Palermo en su artículo 16 impone a sus signatarios una serie de obligaciones relativas a la protección de los derechos de todas aquellas personas objeto del tráfico, y entre los que destacan el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; resulta más que evidente que el hecho también supondría la existencia de un ilícito internacional si hubiese sido cometido directamente por la UE. En consecuencia, y una vez hemos verificado la concurrencia de ambos requisitos, podemos concluir que, efectivamente, la UE es responsable internacionalmente en calidad de colaborador necesario de todos aquellos ilícitos que Libia haya podido cometer gracias a su ayuda y asistencia.

### **3.2.3 La negativa a la realización de tareas de desembarco en sus puertos por parte de varios Estados Miembros**

En último lugar, procederemos al examen jurídico de la postura adoptada por varios Estados Miembros, durante los dos últimos años de esta crisis<sup>44</sup>, relativa a la prohibición de que en sus puertos puedan realizarse tareas de desembarco de aquellos migrantes rescatados en alta mar, con el objetivo de “desincentivar” las salidas de pateras desde

<sup>44</sup> Si bien estas posturas ya han sido corregidas, sobre todo en el caso de Italia, tras la llegada de Luciana Lamorgese para situarse al frente del Ministerio de Interior. No obstante, la abolición de los dos decretos impulsados por el liguista Salvini a lo largo de su mandato se ha visto paralizada por la situación actual de pandemia de COVID-19 que se ha desatado en Europa a principios del 2020 (Verdú, 2019).

puertos libios así como dificultar las actividades de salvamento desarrolladas por las diferentes ONGs que patrullan las principales rutas del Mediterráneo Central. Sin perjuicio de que haya habido Estados como Malta, que se han acogido de manera un tanto “intermitente” a esta postura, permitiendo en ocasiones si y en ocasiones no la entrada a puerto y el desembarco de los buques dedicados al rescate de migrantes, han existido otros casos como el de Italia, en los que la persecución y prohibición de las tareas de desembarco ha conducido a la promulgación de legislación que claramente penaliza e impide el cumplimiento de importantes obligaciones relativas al Derecho Internacional Marítimo. Será precisamente éste caso el objeto de estudio del presente apartado.

La política italiana relativa al “cierre de puertos” se concentra en torno a dos decretos legislativos aprobados por el otrora Ministro del Interior, el liguista y ultraderechista Matteo Salvini. En ellos queda patente la postura anti-inmigración de Salvini: se elimina la categoría de concesión del permiso de residencia basado en “razones humanitarias”<sup>45</sup> y se duplica el periodo de detención previo a la deportación (Senato della Repubblica, 2018, p. 33), a la par que se dota al Ministro del Interior de la potestad necesaria para denegar la entrada en las aguas territoriales italianas de cualquier buque sospechoso de violar legislación en materia de inmigración, se aprueba la imposición de sanciones económicas de entre 150.000€ y un millón de euros para los capitanes de estos buques y la incautación inmediata de aquellos que procedan a entrar sin autorización (Senato della Repubblica, 2019, p.1).

Tal y como señaló la oficina del ACNUDH en un comunicado conjunto firmado por varios enviados especiales, y dirigido a la representación permanente de Italia ante la ONU, este marco legislativo entra en clara contradicción con los estándares fijados por el Derecho Internacional Marítimo y de los Derechos Humanos: la regla n° 33 del Convenio SOLAS, el párrafo 3.1.9 de la Convención SAR y el artículo 98 de la CONVEMAR ya apuntan al deber de los Gobiernos de los Estados parte relativo a que los supervivientes de los naufragios sean auxiliados “*tan pronto como razonablemente sea posible*”. El párrafo 3.1.6 de la Convención SAR refleja a mayores la necesidad de

<sup>45</sup> Categoría que en 2017 fue la condición alegada con mayor frecuencia de cara a la obtención de un permiso de residencia, así como la más exitosa: el 25% de las aplicaciones concedidas lo fueron en base a la protección por razones humanitarias (Ministero Dell’Interno, 2018, p.2). Disponible en [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati\\_asilo\\_2017\\_.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf)

que se autorice a los centros coordinadores de salvamento *“a conceder todo permiso necesario para la entrada de dichos buques”*, línea en la que también se manifiesta el párrafo 6.20 de la Resolución MSC 176(78).

Si bien podría alegarse que la propia CONVEMAR regula en su artículo 19 los supuestos constitutivos de “paso no inocente”, entre los que en su letra e) se recoge el *“desembarco de personas en contradicción con las reglas de inmigración del Estado ribereño”*, y que incluso en la Directiva de Facilitación se deja un claro margen de discreción a los Estados Miembros de cara a determinar si se consideran o no eximidas las conductas consideradas como ayuda a la inmigración por razones humanitarias; tal y como señalan desde el ACNUDH, *“bajo ninguna circunstancia puede considerarse las operaciones de salvamento y rescate en alta mar como una violación de la legislación en vigor en materia de inmigración o protección de fronteras, puesto que el derecho a la vida debe prevalecer por encima de cualquier regulación nacional o europea”* (ACNUDH, 2019, p.5). Esto mismo aparece estipulado en el artículo 19 del Protocolo de Palermo, que recoge la conocida como “cláusula de salvaguardia”, expresada en los siguientes términos: *“nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los demás derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 , así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos”*.

En consecuencia, resulta más que evidente que la conducta impulsada desde el Gobierno italiano no solo consiste en una violación de las obligaciones que le son oponibles en virtud del DIP, sino que además, siguiendo el esquema ya empleado en las anteriores secciones, a la luz del artículo 4 del Proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad internacional de los Estados, esta sería también constitutiva de un hecho ilícito del que se derivaría el consiguiente régimen de responsabilidad del estado italiano.

#### **4. Conclusiones y propuestas de *lege ferenda***

Partiendo del estudio de los cuerpos legales más relevantes de las distintas ramas del Derecho aplicables a la situación objeto de estudio, así como de un detallado análisis de los hechos y las respuestas ofrecida hasta el momento; el presente trabajo de investigación ha pretendido contribuir a la labor de determinación del régimen legal aplicable a las actuaciones de salvamento y rescate humanitario en el Mediterráneo Central, así como a los distintos actores supraestatales, estatales y de la sociedad civil en ellos involucrados. Con este fin, se ha procedido a identificar las cuestiones más controvertidas en relación con esta práctica, que se han estructurado en torno a tres puntos críticos.

En cuanto a la no realización de tareas de rescate en la zona SAR libia, se ha podido comprobar que los Estados Miembros con zona SAR colindante (esto es, Italia y Malta) han incumplido el deber consagrado en los distintos cuerpos legales examinados, y relativo a la cooperación para el establecimiento de unos servicios de búsqueda y salvamento adecuados y eficaces. En consecuencia, no sólo son responsables de la comisión de un ilícito internacional, sino que a través de su inactividad y pasividad ante los naufragios que ocurrían cerca de sus zonas SAR han puesto en riesgo, de manera deliberada, vidas humanas.

Por lo que respecta a la consideración de la UE de que Libia resulta un “lugar seguro”, ha resultado ser una de las cuestiones examinadas más controvertidas. El *modus operandi* patrocinado desde las instituciones de la UE, y consistente en la construcción, a través de ayudas tanto políticas como financieras, de un cuerpo dotado de autoridad estatal coercitiva en un tercer estado no miembro y en situación cuasi bélica – como es el caso del Cuerpo de Guardacostas libio – supone el desencadenamiento de la responsabilidad internacional de la UE por su papel de cooperador necesario en la comisión de un amplio número de ilícitos internacionales por parte de las autoridades libias.

Por último, la política de “cierre de puertos” a la que se acogen diversos Estados Miembros, entre los que destaca Italia, resulta ser una consecuencia directa de la asimetría propugnada por la Directiva de Facilitación, así como la persecución y criminalización de una actividad (la ayuda altruista a la inmigración por razones humanitarias) que, sin embargo, si resulta legítima bajo el marco jurídico fijado por el DIP.

En definitiva, a través de la labor investigativa del presente trabajo se ha podido comprobar cómo, si bien los distintos regímenes aplicables de DI constituyen una base sólida que confiere una indudable protección a las actuaciones objeto del presente estudio, es innegable que también presentan ciertas lagunas, en particular en lo que al Derecho Internacional del Mar se refiere. En este sentido, cabe señalar la necesidad de una regulación que clarifique qué podemos entender por lugar seguro, y que determine en mayor detalle la responsabilidad de los Estados Parte con respecto a sus zonas SAR, así como cuál debe ser el procedimiento a seguir en aquellos supuestos en los que, por circunstancias tales como un conflicto bélico, un Estado Parte no puede hacer frente a las responsabilidades derivadas de su región SAR.

En cuanto a la legislación europea en la materia, la investigación desarrollada en el marco de este trabajo permite concluir que la actual formulación de la Directiva de Facilitación no se adecúa a los estándares fijados por la ONU en la CDOT, puesto que estos exigen la existencia de un “beneficio financiero o material” como condición *sine qua non* para la penalización de la ayuda a la entrada irregular o residencia. De este modo, mientras que bajo la CDOT las actividades objeto de estudio del presente trabajo se adecuarían perfectamente a la norma, bajo la regulación europea debemos atender a lo estipulado en los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados Miembros que, como se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo, en ocasiones se encuentran en clara vulneración de las obligaciones derivadas de los distintos sistemas de protección de derechos fundamentales. En consecuencia, ha quedado patente la necesidad de un marco legislativo común que, a diferencia del actual, abarque de manera simétrica, integral y desde una perspectiva de protección de derechos humanos la situación de aquellos más vulnerables: véase, los migrantes susceptibles de caer en manos de las mafias traficantes con el fin de cruzar el Mediterráneo y así llegar hasta las costas europeas.

## **5. Bibliografía:**

### **Legislación:**

- Circular nº 896 del Comité de Seguridad Marítima, de 12 de junio de 2001, relativa a las medidas provisionales de lucha contra las prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de migrantes por mar. Organización Marítima Internacional, MSC/Circ.896/Rev.1.
- Comisión Europea, (2018). “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”. *Comunicación de la Comisión Europea*, COM (2018) 98 final, 7-8.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha En Ginebra el 28 de julio de 1951.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969.
- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted by the International Law Commission, and submitted to the General Assembly on session A/56/10, in 2001.
- Draft articles on the responsibility of international organizations, adopted by the International Law Commission, and submitted to the General Assembly on session A/66/10, para. 87, in 2011.
- Decisión 2002/946/JAI Marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 328/1, de 5 de diciembre de 2002.
- Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED). *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 122/31, de 19 de mayo de 2015.
- Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI). *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 101/4, del 1 de abril de 2020.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, *Preámbulo*.
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 328/17, de 5 de diciembre de 2002.

- Enmiendas de 2004 al Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979 (Capítulos 2, 3 y 4) (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de abril de 1993 y 21 de septiembre de 1993), adoptadas el 20 de mayo de 2004 mediante Resolución MSC 155(78) (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2007).
- Enmiendas de 2014 al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), 1974, Enmendado, adoptadas en Londres el 21 de noviembre de 2014 mediante Resolución MSC.380(94) (BOE núm. 149, de 21 de junio de 2016).
- Instrumento de Ratificación de 16 de agosto de 1978 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974 (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1980).
- Instrumento de Adhesión de España al Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo 1979, hecho en Hamburgo el 27 de abril de 1979 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1993).
- Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997).
- Instrumento de Ratificación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2003).
- Instrumento de Adhesión de España al Protocolo sobre el Estatuto de Los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Reglamento (UE) 2019/1896/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º1052/2013 y (UE) 2016/1624. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º L 295/1, de 14 de noviembre de 2019.
- Reglamento (UE) 656/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras

Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° L 189/93, de 27 de junio de 2014.

- Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 17 de marzo de 2011. *Sesión n° 6498*. S/RES/1973 (2011). Disponible en [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1973(2011))
- Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015. *Sesión n° 7531*. S/RES/2240(2015). Disponible en [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2240\(2015\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2240(2015))
- Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 15 de junio de 2016. *Sesión n° 7715*. S/RES/2292(2016). Disponible en [https://www.undocs.org/es/S/RES/2292% 20\(2016\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2292%20(2016))
- Senato della Repubblica, (2018). Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. *Disegno di Legge n° 840*. XVIII Legislatura.
- Senato della Repubblica, (2019). Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. *Fascicolo Iter n° DDL S. 1437*. XVIII Legislatura.
- Texto del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 63ª sesión el 9 de diciembre de 2011 en 2011. Disponible en: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf)

### **Jurisprudencia:**

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 28 de julio de 1998. *Caso Loizidou c. Turquía*. Solicitud n.º 40/1993/435/514, párr. 45-56.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 7 de marzo de 2000. *Caso T.I. contra el Reino Unido*. Solicitud n.º 43844/98, Decisión sobre admisibilidad, párr. 456-457.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de julio de 2004. *Caso Ilaşcu y otros c. Moldavia y Rusia*. Solicitud n.º 48787/99, párr. 300-392.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 29 de junio de 2006. *Caso Treska c. Albania e Italia*. Solicitud n.º. 26937/04, 12-13.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2005. *Caso Manoilescu y Dobrescu c. Rumanía y Rusia*. Solicitud n.º. 60861/00, párr. 38-39.

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 15 de noviembre de 2011. Caso *Ivanțoc y otros c. Moldavia y Rusia*. Solicitud nº 23687/05, p. 26.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de febrero de 2012. Caso *Hirsi Jamaa y otros v. Italia*. Solicitud nº. 27765/09, Gran Sala.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 19 de octubre de 2012. Asunto *Catan y otros c. Moldavia y Rusia*. Solicitudes nº. 43370/04, 8252/05 and 18454/06. Gran Sala, párr. 50.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 30 de agosto de 2016. Asunto *Turturica y Casian c. Moldavia y Rusia*. Solicitudes nº 28648/06 y 18832/07, párr. 30-49.

### **Obras Doctrinales:**

#### Monografías:

- Crawford, J. (2002). *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: *Cambridge University Press*. 77-52.
- Gortázar Rotaeché, C. (1997). *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. *Universidad Pontificia Comillas*, (3) 106-144.
- OMI y OACI, (2007). *Manual Internacional de los servicios aeronáuticos y marítimos de búsqueda y salvamento. Volumen II: Coordinación de las Misiones. Edición 2007*. Londres, Montreal.

#### Artículos en revistas especializadas y capítulos de libros:

- ACNUDH, (2019). *Joint Communication from Special Procedures addressed to the Permanent Representative of the Permanent Mission of Italy before the UN*. *Reference nº AL ITA 4/2019*. 2-9.
- ACNUR, (1988). *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 32-110.
- ACNUR y Unión Interparlamentaria, (2001). *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Guía Práctica para Parlamentarios* (2), 3-18.
- ACNUR, (2011). *Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, (2) Anexo IV.

- ACNUR, (2019a). *Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas*. Informe Anual, 1-12.
- ACNUR, (2019b). *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2018*. Informe Anual, 2-9.
- Acosta Sánchez, M.A., (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.111/2019, 3-10.
- Amnistía Internacional, (2017). *Libya's Dark Web of Collusion: Abuses Against Europe-bound Refugees and Migrants*.
- Arenas-Hidalgo, N. (2016). Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo. *Araucaria*, 18(36), 345-360.
- Arteaga, F., y González, C. (2015). La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo. *Real Instituto El Cano*, 40(2015), 22-07.
- Brander, P. (2012). *Compass: Manual for human rights education with young people*. Council of Europe (2), 381-404.
- Carrera, S. (2016). Fit for Purpose?: The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants. *Centre for European Policy Studies*, (1), 21-37.
- Carrera, S., den Hertog, L., Ferrer, J. N., Musmeci, R., Pilati, M., y Vosyliūtė, L. (2018). Oversight and management of the EU trust funds: democratic accountability challenges and promising practices. *Study for the European Parliament, Centre for European Policy Studies*, (21) , 54-88.
- Carrera, S., y Cortinovis, R. (2019). Search and Rescue, Disembarkation and Relocation Arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?. *Centre for European Policy Studies*, (1), 1-23.
- Carrillo Salcedo, J. A., (2011). Los derechos humanos y la paz: hacia una relectura de la noción de Estados civilizados. *Revista Tiempo de Paz*, (100), 101-104.
- Calduch, R. (2014). Métodos y técnicas de investigación internacional. *Universidad Complutense de Madrid*, (2), 30-34. Disponible en [http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_aula/aula0404.pdf](http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula0404.pdf)
- Cocchini, A. (2018). Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia:¿ podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (35), 8, 2-10.
- Collett, E. (2016). EU cooperation with third countries: Rethinking concepts and investments. *Forced Migration Review*, (51), 40-42. Disponible en <https://search.proquest.com/docview/1762665275?accountid=34207>

- Comisión Europea, (2017a). Evaluación REFIT del régimen jurídico de la UE contra la facilitación de la entrada, tránsito y residencia ilegal: el Paquete de Facilitación (Directiva 2002/90/CE y la Decisión Marco 2002/946/JHA). *Documento de trabajo de la Comisión Europea*. SWD(2017) 117 final, 13-34.
- Comisión Europea, (2017b). *Irregular Migration via the Central Mediterranean*. Nota estratégica de la PESC, Issue nº 22, p. 3.
- Comisión Europea, (2018). EU Cooperation on migration in Libya. EU Trust Fund for Africa: North of Africa Window. *Factsheet*. Disponible en <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-libya.pdf>
- Comisión Europea, (2019). 2018 Annual Report on the EU Trust Fund for Africa. *Publications Office of the European Union*, (1), 35-43.
- Comité contra la Tortura, (2017). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Italia. *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. CAT/C/ITA/CO/5-6.
- Comité de Derechos Humanos, (2004). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas, *80º Período de Sesiones*, 1-4. Disponible en [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/105/opendocpdf\\_es.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/105/opendocpdf_es.pdf)
- CONCORD y CINI, (2018). Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa. *CONCORD Europe* (1), 6-19.
- Dastyari, A. y Hirsch, A. (2019). The Ring of Steel: Extraterritorial Migration Controls in Indonesia and Libya and the Complicity of Australia and Italy, *Human Rights Law Review*, Volume 19, Issue 3, 435-465.
- Defensor del Pueblo Europeo, (2012). “Draft Recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry 0115/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External borders of the Member States of the European Union”. Pp. 4-9. Disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/49794>
- European Union Agency for Fundamental Rights, (2018). *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*. Disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-ngos-sar-mediterranean\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-ngos-sar-mediterranean_en.pdf)
- European Asylum Support Office, (2019). Informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la UE en 2018. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, DOI:10.2847/126227 , 3-16.
- Gallo Cobián, V. (2014). El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales adoptado por la Comisión de Derecho

Internacional: principales conclusiones. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 14, 3-29.

- Garcés-Mascreñas, B. (2015). Por qué Dublín no funciona. *Barcelona: Fundación CIDOB*. Notes Internacionals, (135), 2-5.
- Gortázar Rotaache, C. (2013). “Desarrollo progresivo en la UE de la protección internacional contra los tratos inhumanos: lecciones que nos deja Hirsi Jamaa y otros v. Italia (TEDH, 23 febrero 2012)”, en Gómez, F.; Enciso, M., and Emaldi, A. (Eds.) *Globalización y Derecho: desafíos y tendencias*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1-14.
- Gortázar Rotaache, C. (2019). La política migratoria de la Unión Europea en el Mediterráneo ante la Corte Penal Internacional: ¿Una política premeditada para impedir a las personas huir a sabiendas de sus muertes, desapariciones o torturas? *Revista Migraciones*, CEM. 1-4.
- Goodwin-Gill, G. S. (2010). “El artículo 31 de la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados: la no penalización, la detención y la protección”, en Feller, E.; Turk, V. y Nicholson, F. (2010). *Protección de los refugiados en el derecho internacional: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*. Icaria-ACNUR, 205-278.
- Healy, C. y Forin, R. (2017). What are the protection concerns for migrants and refugees in Libya? International Centre for Migration Policy Development. 1-6.
- Heller, C., y Pezzani, L. (2016). Ebbing and flowing: The EU’s shifting practices of (non-) assistance and bordering in a time of crisis. *Near Futures Online*, 1(1).
- House of Lords, (2016). Operation Sophia, the EU’s naval misión in the Mediterranean: an imposible challenge. *European Union Committee*, 14th Report of Session 2015–16, (13), p. 3.
- Izuzquiza, D. (2015). Mare Nostrum, Mare mortuorum. *Revista Razón y fe*, 272(1401), 5-10.
- Kervyn, E., y Shilhav, R. (2017). “An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa- Migratory routes and development aid in Africa”. Pp. 7-8
- Kipp, D. (2018). “From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa”, SWP Research Paper 13, *German Institute for International and Security Affairs*, pp. 9, 17-19.
- Lauterpacht E. y Bethlehem D. (2001). “El alcance y contenido del principio de no devolución”, en Feller, E.; Turk, V. y Nicholson, F. (2010). *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*. Icaria Editorial. Pp. 97-182.

- Machimbarrena, M. G. (2018). La cuestión del asilo y el principio de non-refoulement: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y sus repercusiones en la UE. *Universidad de Navarra*, 25, 1-13.
- Mann, I. (2018). Maritime legal black holes: Migration and rightlessness in international law. *European Journal of International Law*, 29(2), 347-372.
- Micallef, M. (2017). The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya. *The global initiative against transnational organized crime*. P. 48.
- Ministero Dell'Interno, (2018). Dati asilo 2016-2017. *Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione*, 1-2.
- OACDH, Unión Interparlamentaria y OIT, (2015). Migración, Derechos Humanos y Gobernanza. Manual para Parlamentarios (24), 43-71.
- Olabarrieta, B. (2018). 25 años vigilando el mar. *Revista del Ministerio de Fomento*, (684), 26-31.
- OMI y ACNUR. (2015). *Salvamento en el Mar: Una guía sobre los principios y prácticas aplicables a refugiados y migrantes*. International Chamber of Shipping. 2-14.
- Pijnenburg, A. (2018). From Italian pushbacks to Libyan pullbacks: Is Hirsi 2.0 in the making in Strasbourg?. *European Journal of Migration and Law*, 20(4), 396-426.
- Prieto, C. A. (2012). Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional. Madrid. *Universidad Complutense de Madrid*. 18-101.
- Rodrigo de Larrucea, J., (2019). La crisis migratoria en el mediterráneo: una explicación desde el derecho marítimo. *Crítica Penal y Poder*, (18), 333-345.
- Rösler, K., (2014). Concerns about engagement of Frontex deployed assets in activities outside the operational area. Letter ref. n° 19846, de 25 de noviembre de 2014. Disponible en <https://www.statewatch.org/news/2017/apr/eu-frontex-rosler-pinto-letter-italy-sar-25-11-14.pdf>
- Senato della Repubblica, (2017). A Conclusione dell'indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle Organizzazioni Non Governative. *4a Commissione Permanente*, Doc. XVII n. 9, 8-10.
- Soriano, J. P. (2014). Gobernanza global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo/Global governance against transnational crime: the EU and the Palermo Convention. *Revista CIBOD d'afers internacionals*, 141-163.
- UNODC, (2011). Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. *Módulo 1º: Comprender el tráfico ilícito de migrantes*. Naciones Unidas, 28-32.

- UNHCR. (16 de April de 2020). *Operational Portal Refugee Situations: Mediterranean Situation*. Obtenido de <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya/Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2016). *Detained and Dehumanised: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*.
- Vacchiano, F. (2015). Los hundidos y los salvados. Reflexiones sobre movilidad y frontera en tiempo de crisis. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*. Vol. 70. 2, 315-323.
- Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019, 2024*.

#### Referencias de Internet

- AlarmPhone ( 2020). *Invisible Shipwreck Off Libya: Authorities Remain Silent, But Relatives Speak Up : Alarmphone*. [online] Available at: <https://alarmphone.org/en/2020/03/19/invisible-shipwreck-off-libya-authorities-remain-silent-but-relatives-speak-up/>> [Accedido por última vez el 17 Abril 2020].
- Verdú, D. (2019, 21 septiembre). Una ministra antídoto contra la era Salvini. *El País*. Accedido por última vez el 17 de abril de 2020, en [https://elpais.com/internacional/2019/09/21/actualidad/1569057650\\_027482.htm](https://elpais.com/internacional/2019/09/21/actualidad/1569057650_027482.htm)