



FACULTAD DE DERECHO

La externalización del control de fronteras en la UE y sus implicaciones en la protección de los Derechos Humanos: Libia

Autor: Enrique Alonso-Calo Soto

5º, E-3 y A

Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina J. Gortázar Rotaeché

Madrid

Abril - 2018

RESUMEN:

La Unión Europea ha decidido adoptar una política consistente en externalizar sus fronteras, como forma de hacer frente al problema migratorio y de refugiados en al que tuvo que enfrentarse en los últimos años. Esta decisión resulta controvertida, ya que existe la duda de que en aquellos terceros países en los que se retiene a los refugiados que intentan llegar a Europa sus derechos no sean respetados de la misma forma que lo serían en suelo europeo. En el caso de la externalización de la frontera sur a Libia, estos problemas se ven agigantados por la desastrosa situación política y humanitaria en la que el país africano está sumido desde el comienzo de la guerra civil que acabó con el gobierno del dictador Muamar el Gadafi. Es por ello que resulta necesario analizar si la Unión Europea y los Estados miembros están incurriendo en algún ilícito internacional al establecer acuerdos con las autoridades libias para que estas retengan en su país a los demandantes de asilo que tratan de llegar a Europa.

PALABRAS CLAVE:

Derechos Humanos, Externalización de fronteras, Refugiados, Sistema Europeo Común de Asilo, crisis del Mediterráneo, responsabilidad internacional.

ABSTRACT:

The European Union has decided to adopt a policy of externalizing its borders as a way of tackling the migration and refugee problem it has had to face in recent years. This decision is controversial, as there is doubt that in those third countries where refugees who are trying to reach Europe are being held, their rights are not respected in the same way as they would be on European soil. In the case of the externalization of the southern border to Libya, these problems are magnified by the disastrous political and humanitarian situation in which the African country has been immersed since the beginning of the civil war that ended with the government of dictator Muammar al-Gadhafi. That is why it is necessary to analyze whether the European Union and the Member States could be held internationally responsible for making agreements with the Libyan authorities so that they hold asylum seekers who are trying to reach Europe in its own country.

KEY WORDS: Human Rights, Externalisation of borders, Refugees, Common European Asylum System, Mediterranean crisis, International responsibility.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO MIGRATORIO	6
1.1 DIFERENTES CLASES DE MIGRANTES	6
1.2 EVOLUCIÓN DE LAS RUTAS MIGRATORIAS	8
2. EL SECA	13
2.1 EL SISTEMA DE DUBLÍN	13
2.2 LAS DIRECTIVAS Y LA EASO	16
2.3 LA REFORMA DEL SISTEMA DE DUBLÍN: DUBLÍN IV	18
3. LA CRISIS DEL MEDITERRÁNEO	22
3.1 LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN	22
3.2 EL ACUERDO UE-TURQUÍA	26
3.3 MoU Y DECLARACIÓN DE MALTA	28
<i>A) MoU</i>	28
<i>B) DECLARACIÓN DE MALTA</i>	31
4. LIBIA	33
4.1 SITUACIÓN POLÍTICA EN LIBIA	33
<i>A) LIBIA ANTES DE LA PRIMAVERA ÁRABE</i>	33
<i>B) LIBIA HOY</i>	34
4.2 DERECHOS HUMANOS EN LIBIA	36
5. ANÁLISIS DE LA POSIBLE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBROS	43
6. CONCLUSIONES	49
7. BIBLIOGRAFÍA	53

LISTADO DE ABREVIATURAS

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

DCIM: Departamento para el Combate de la Inmigración Ilegal

DDHH: Derechos Humanos

ECRE: Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ILC: Comisión de Derecho Internacional

MoU: Memorandum of Understanding

NGA: Gobierno de Acuerdo Nacional

OEAA/EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

OIM: Agencia de las Naciones Unidas para la Migración

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

SECA: Sistema Europeo común de Asilo

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UE: Unión Europea

UNSMIL: Misión de Apoyo en Libia de las Naciones Unidas

1. Contextualización del conflicto migratorio

El mar Mediterráneo supone una frontera entre dos mundos, en los que sus ciudadanos tienen niveles de vida y esperanzas de futuro diametralmente diferentes, pero en tanto seres humanos, comparten el afán por llevar una vida digna, alejada de miedos e inseguridades. Esto ha provocado que hoy exista un importante flujo migratorio, compuesto por personas que buscan huir de la guerra, la violencia, la escasez de agua y alimentos, las catástrofes naturales o las violaciones de derechos, o simplemente prosperar económicamente para poder mantener a sus familias. En la gestión de esta crisis en las fronteras exteriores de la UE, el sistema europeo de vigilancia fronteriza e intercepción de los flujos de inmigración irregulares, se ha mostrado injusto e ineficiente a partes iguales.

Es uno de los mayores problemas a los que se ha enfrentado la UE en materia de política exterior desde su creación en los años 50 del siglo XX, y que sigue sin haber sido solventado. Miles de personas cruzan cada día el Mediterráneo hacia costas europeas huyendo de sus países de origen, con la esperanza de encontrar más allá del mar Mediterráneo, la paz que no conocen en sus hogares. Este incesante flujo de personas facilita que, a la par que refugiados en busca de protección internacional, intenten llegar al continente europeo personas que no tienen derecho a esta protección por parte de terceros países, y cuyo objetivo en Europa es prosperar económicamente. Es por ello que resulta fundamental establecer una primera distinción entre los estatus de protección que les corresponden a las personas migrantes, dependiendo de su situación.

1.1 Diferentes clases de migrantes

Al igual que los refugiados, los demandantes de asilo y las personas demandantes internamente, se ven afectados por el fenómeno de las migraciones forzadas, mientras que los migrantes económicos se desplazan con el ánimo de prosperar en un tercer país.

Se entiende por migración forzada, aquel desplazamiento fuera del lugar de origen, involuntario y motivado por la amenaza o presión de factores externos¹. Es importante

¹ Mendia, I., “Migración forzada”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, (disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/143>, última consulta

establecer cuáles son las causas de la migración, pues de ellas dependerá en gran parte la determinación del estatuto jurídico de la persona, y por tanto el grado de protección al que tendrá derecho. En este sentido, para aquellas personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares, resulta muy positiva la ampliación de la noción de refugiado que se contempla en la definición establecida en la Convención de Ginebra².

Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados³, un refugiado es aquella persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no puede o, a causa de dichos temores no quiere regresar a él". Por tanto, el estatuto de refugiado es un instrumento de protección internacional derivado de un convenio internacional, del que en la actualidad son parte ciento cuarenta y nueve estados. Así, se entenderá como demandante de asilo, toda persona que fuera de su país, solicite de protección internacional, y será tras el examen de su solicitud, cuando se disponga si merece o no el *estatus* de refugiado o el reconocimiento del asilo.

Es importante tener en cuenta que la concesión del estatuto de refugiado no va ligada a la concesión del asilo. El derecho al asilo está recogido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴ y consiste en la protección, amparo y asistencia que un Estado concede a aquella persona que haya huido de su país de origen por las razones relacionadas con violaciones de los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, en el caso de la UE, una de las Directivas que componen el SECA (que se tratará en el siguiente apartado), establece que el reconocimiento del estatus de refugiado, está ligado a la concesión de un permiso de residencia de al menos tres años⁵.

5/02/18)

² Morgades Gil, S., "Refugiado", *Euomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº 10, abril – septiembre 2016, pp. 231-249, ISSN 2253-6655

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951 (disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/documentos/bdl/2001/0005>)

⁴ Naciones Unidas, "Declaración Universal de los Derechos Humanos", 10 de diciembre 1948, (disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

⁵ Artículo 24 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de

Por su parte, los migrantes económicos son personas cuyos derechos fundamentales sí que son respetados y protegidos por su país de origen, pero deciden voluntariamente abandonarlo con la esperanza de alcanzar un mejor nivel de vida en el país en el que desean asentarse. Mientras que para un refugiado la situación económica en la que se pueda encontrar en el país de acogida resulta menos importante que la protección de su seguridad, la principal preocupación del migrante económico es la de prosperar económicamente⁶.

1.2 Evolución de las rutas migratorias

La situación de crisis humanitaria que está afectando a países al sur del Mediterráneo tiene impacto en Europa, y está dando lugar a intensos debates políticos alrededor de cuestiones como las cuotas o la capacidad de acogida, tanto dentro de los países miembros como en las propias instituciones europeas. Estas discusiones están provocando que la respuesta dada, así como las medidas de protección y ayuda a las personas que lo necesitan, estén aplicándose de forma lenta e ineficiente, dejando a los refugiados en una situación de desamparo. Como consecuencia de esta falta de agilidad por parte de las instituciones europeas, los migrantes recurren a sus propios medios para conseguir la protección que necesitan, optando por las vías informales de entrada a Europa, dominadas por los traficantes de personas. Así, tanto los migrantes económicos como los refugiados en busca de protección internacional utilizan los corredores ya existentes tanto en el Mediterráneo como en el Magreb y el África Occidental para llegar a costas europeas.

Tradicionalmente, los migrantes económicos buscaban llegar a los países del sur de Europa, en los que el sistema de empleo, necesitado de mano de obra con baja cualificación, les ofrecía una vía rápida para regularizar su situación. Sin embargo, el estallido del conflicto libio, así como la guerra civil en Siria, han dado lugar a que un importante y nuevo flujo de refugiados traten de huir de sus países de origen hacia el continente europeo. Los movimientos de estas personas, a diferencia de los anteriores, no siguen una lógica económica, sino que están centrados en lograr la ayuda

diciembre de 2011

⁶ ACNUR, “¿Quién es un Refugiado?”, (disponible en <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>, última consulta 5/02/18)

humanitaria que necesitan, por lo que se dirigen hacia los países del centro y norte de Europa, que cuentan con una larga tradición de acogida de refugiados de guerra, como es el caso de Alemania, Suecia u Holanda.

Históricamente pueden destacarse dos momentos importantes en lo relativo a la entrada de inmigrantes en Europa. El primero, en los años 60 y 70 del siglo XX, cuando países como Francia, Bélgica y Holanda recibieron a una importante comunidad magrebí, así como Alemania, que recibió a una mayoría turca. Estas personas buscaban progresar económicamente de una forma que no veían posible en sus países de origen y siguieron el modelo de trabajador inmigrante, contratado durante un período de tiempo y del que se esperaba que volviera a su país una vez finalizado el contrato. Sin embargo, este último presupuesto no se cumplió, y las personas emigradas decidieron quedarse en los países que los habían acogido, donde habían conseguido asentarse. La consecuencia lógica de este fenómeno es que les sigan sus familias, que fue exactamente lo que sucedió. Así se crearon importantes comunidades de personas emigradas de África en países europeos, dando lugar a los primeros debates sobre acogida e integración de las personas extranjeras.

Más adelante, en la primera década del siglo XXI, las personas que buscan prosperar en Europa centran su atención en los países del sur (España e Italia), cuyos mercados laborales demandan mano de obra barata y en los que el sistema migratorio aún se encuentra poco regulado. Además, la proximidad geográfica es un factor que facilita la llegada a sus costas, e impulsa la llegada irregular de personas. A día de hoy, pasados casi diez años del comienzo de este fenómeno, el balance es positivo en lo económico para estos países, pero se ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo políticas de integración que eviten las situaciones de segregación que actualmente tienen lugar en los países del norte y centro de Europa, que cuarenta años antes habían acogido a las personas que llamaban a sus puertas. Esta tendencia se vio afectada en los últimos años por la crisis económica, que desvió la atención de nuevo hacia los países más septentrionales, al existir en éstos mayores posibilidades de conseguir un empleo. Sin embargo, esto no quiere decir que países como España o Italia hayan dejado de recibir inmigrantes, sino que los que llegan al sur de Europa lo hacen por motivos de

reagrupación familiar, como era el caso que se daba anteriormente en los países del centro y norte de Europa⁷.

La situación migratoria que se está dando en la actualidad, ha provocado que el Mediterráneo se haya convertido en el centro neurálgico de esta actividad, encontrándose en esta zona tanto centros de emisión (como Libia o Siria), centros de transbordo (como Malta) o áreas de recepción (como Sicilia, Lampedusa, las islas griegas o la costa almeriense), requiriendo cada zona de un sistema de actuación distinto para abordar los problemas particulares que en cada uno se dan.

Observando con detenimiento las rutas migratorias que cruzan el Mediterráneo, se pueden establecer cuatro vías bien diferenciadas: la ruta de África Occidental, la ruta del Mediterráneo Occidental, la del Mediterráneo Central y la del este del Mediterráneo. En los últimos años, la ruta Central y la del Este han ido creciendo de forma constante hasta 2011, año en el que con el estallido de las revueltas árabes, los flujos migratorios aumentaron exponencialmente. Al mismo tiempo, las rutas occidentales han visto disminuida su importancia, en parte debido a las medidas y acuerdos bilaterales adoptados por parte de los Estados miembros con los países emisores y de acogida en esa zona migratoria. Para entender la interconexión que existe entre estas rutas migratorias es necesario realizar un breve análisis de las mismas, para así poder apreciar cómo los cambios en alguna de ellas afectan a las demás.

La ruta de África Occidental tuvo su época de máxima actividad en los años 2005 y 2006, cuando desde países como Senegal y Mauritania salían cayucos cuyo destino eran las islas Canarias, habiéndose registrado alrededor de 30.000 llegadas. Para solventar el problema originado, se recurrió a la firma de acuerdos de vigilancia fronteriza y de repatriación entre los Estados afectados, en este caso Mauritania, Senegal, Marruecos y España. Además, la puesta en marcha en 2013 de la Asociación para la Movilidad, o *Mobility Partnership*, entre la UE y Marruecos, contribuyó a disminuir el flujo de personas en esta ruta, y consecuentemente también el número de detenciones. La Asociación para la Movilidad, es un acuerdo firmado por la UE y el Gobierno marroquí con el fin de reforzar la colaboración entre las partes acerca de las siguientes materias:

⁷ Aragall, X., “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, *La Vanguardia – Dossier*, N° 58, 2015, (disponible en <http://www.iemed.org/sala-de-premsa/iemed-als-mitjans/refugiados-e-inmigrantes-en-el-mediterraneo> última consulta 13/02/18)

inmigración regular e integración, prevención y lucha contra la inmigración irregular y la trata de personas, la gestión de las fronteras, y la protección internacional y el derecho de asilo⁸. Además, establece programas de movilidad para los trabajadores inmigrantes a través de canales estables y regulares. A pesar del éxito de esta medida, no puede obviarse que el primer motivo por el que las llegadas han disminuido no ha sido la firma de este acuerdo, sino el bloqueo fronterizo por parte de Marruecos.

La evolución de la ruta del Mediterráneo Occidental, a través del Estrecho de Gibraltar, desde Marruecos hasta las costas de Huelva, ha sido similar a la anterior. Alcanzando las cotas máximas de llegadas en los años 2004 y 2005, con cerca de 15.000 personas al año, la colaboración bilateral entre el gobierno español y el marroquí ha permitido reducir estos números a menos de 10.000 llegadas al año. Sumado a esta colaboración bilateral, hay que destacar la construcción en Ceuta y Melilla de vallas, en tanto en cuanto territorio de la UE, y el refuerzo de los centros de internamiento extranjero en estas ciudades. Esta ruta ha experimentado un repunte en el número de personas que la utilizan desde el año 2012, como consecuencia del estallido de las revueltas árabes y el cierre de otras rutas migratorias⁹.

La ruta del Mediterráneo Central es la utilizada por los migrantes procedentes del cuerno de África, como Somalia o Eritrea, así como de países mediterráneos como Túnez o Libia. Estas personas cruzan el mar hacia puntos de la costa italiana, siendo los más importantes las islas italianas de Sicilia y Lampedusa y en menor medida, Malta. En el año 2005, alrededor de 40.000 personas cruzaban el Mediterráneo atravesando este corredor, pero la colaboración entre Italia y Libia, entonces gobernada por el dictador Gadafi, consiguieron reducir el flujo hasta menos de 10.000 personas al año. Sin embargo, a partir del año 2011, como consecuencia del inicio de las revueltas árabes, y como respuesta al cierre de otras rutas migratorias, la cifra aumentó hasta las 170.000 personas en 2014¹⁰.

⁸ Europa Press, “La UE y Marruecos firman un acuerdo para reforzar la colaboración en inmigración y movilidad”, Bruselas, 7 de junio de 2013 (disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-ue-marruecos-firman-acuerdo-reforzar-colaboracion-inmigracion-movilidad-20130607130039.html> última consulta 13/02/18)

⁹ Aragall, X., “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, cit.

¹⁰ Aragall, X., “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, cit.

Finalmente, la ruta del este del Mediterráneo cruza Turquía para cruzar el mar hasta las islas griegas y así llegar a los países del centro de Europa cruzando la ruta de los Balcanes. Esta ruta ha ido creciendo progresivamente, debido a la disminución de los flujos migratorios en otras rutas, pero sobre todo, por la política sobre visados que tenía el gobierno turco, que permitía a muchas personas africanas llegar a Turquía por aire para luego poder adentrarse en Europa. En el año 2006, el tráfico migratorio en esta ruta empieza a ser significativo, cuando los flujos de personas llegadas desde Somalia y Afganistán se suman a los ya existentes desde los países sub-saharianos. En 2008 se alcanza la cifra de 40.000 personas y la UE comienza a llevar a cabo operaciones de vigilancia fronteriza conjuntamente con el gobierno griego. En 2012 se construye una valla en la frontera terrestre, delimitada por el río Evros, lo que resulta en una desviación de la ruta, obligando a los inmigrantes a atravesar el mar Egeo hacia las islas griegas. Este cambio de ruta coincide con un aumento del número de personas transitando por el corredor, provenientes en su mayoría de la guerra civil siria, lo que resulta en un aumento de la mortalidad en el mar. Cabe resaltar que esta ruta tiene una marcada estacionalidad, registrándose el mayor número de llegadas durante la estación estival.¹¹

Como ha quedado señalado, el estallido de las revueltas árabes, así como las guerras en Siria y Libia han contribuido a disparar el flujo de inmigrantes que intentan llegar a Europa a través del Mediterráneo, al generar estos conflictos una gran cantidad de personas desplazadas. De esta forma quedan alterados los anteriores flujos de personas, adquiriendo mucho peso la presencia de los refugiados, con la consecuencia del solapamiento de las rutas migratorias de éstos y del resto de migrantes. Fruto de esta situación, comienza a aparecer en las discusiones sobre política internacional el concepto de “Mixed Migration Flows”, que hace referencia a este solapamiento. Estos movimientos humanos que se han registrado los últimos años se caracterizan por estar integrados por personas con diferentes motivaciones, diferentes categorías de inmigrantes, que requieren de diferentes medidas de protección, a pesar de que comparten los transportes a través de los cuales atraviesan las largas rutas migratorias.

¹¹ Aragall, X., “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, cit.

En el presente trabajo, se llevará a cabo un análisis de la bibliografía académica publicada acerca de la posible responsabilidad de la UE y sus Estados miembros a causa de la externalización de su frontera sur, así como de artículos de actualidad en los que se desgana la situación política y humanitaria que envuelve al fenómeno de la inmigración irregular. Así mismo, con apoyo en informes de diferentes ONG y en tratados y convenios internacionales, se intentará dar una respuesta a la pregunta de si existe la posibilidad de que la UE y sus Estados miembros puedan ser responsables internacionalmente por prestar ayuda en la comisión de un ilícito internacional.

En primer lugar, se realizará un examen de la regulación europea en materia de inmigración forzosa, presentándolo de forma ordenada, para a continuación analizar los acuerdos particulares que han sellado los Estados miembros con terceros Estados, concretamente con Turquía y Libia.

En segundo lugar, centrado en el caso libio, se analizará la situación política en el país y las violaciones de los derechos humanos que allí tienen lugar, para a partir de dicho análisis, y en base a opiniones académicas y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TDEH), plantear la posibilidad de que la UE y sus Estados miembros ostenten algún tipo de responsabilidad internacional derivada de su actual política en materia de migración forzosa.

2. EL SECA

2.1 El sistema de Dublín

En el año 2015, los líderes europeos acuerdan la suspensión de la aplicación del conocido como sistema de Dublín, en el que se establecía a cuál de los Estados miembros le correspondía llevar a cabo el examen de la solicitud de asilo de una persona demandante de protección internacional. El colapso de este sistema se debió a la catalogación de Grecia como país “no seguro”, a causa del ingente número de solicitudes que debía procesar la Administración y al clima de inestabilidad política y social existente en el país. Los refugiados que se encontraban en un Estado miembro no podían ser devueltos al país heleno (como correspondería siguiendo el criterio de Dublín), surgiendo la incógnita entonces de cómo llevar a cabo el reparto del examen de las solicitudes.

Debido de la creación de un espacio interior de libre circulación, la zona Schengen, se abordó la necesidad de armonizar la política en materia de asilo de los diferentes Estados miembros. Así nace el sistema de Dublín, fruto de la Convención celebrada en la misma ciudad en el año 1990, aunque no entró en vigor hasta el año 1997. Posteriormente fue enmendado, primero en 2003, a través del Reglamento 343/2003, conocido como Dublín II, y más tarde, en 2013, a través del Reglamento 604/2013, o Dublín III.

El sistema de Dublín, se ideó para determinar de una forma rápida y clara qué país es el responsable del examen de una solicitud de asilo, evitando que una persona pueda solicitar asilo en el país que elija (*asylum shopping*), o que se encuentre en territorio europeo sin que ningún país se preste a examinar su solicitud (*asylum orbiting*). Para evitar que estas situaciones tengan lugar, en Dublín se recogen tres principios fundamentales:

1. Un demandante de asilo solo podrá presentar su solicitud en un país, y si ésta le es denegada, esta respuesta será reconocida por el resto de los Estados miembros.
2. A la hora de determinar qué Estado miembro deberá hacerse cargo del examen de una solicitud, se seguirán los criterios de reparto establecidos en Dublín, no siendo válida la autonomía de la voluntad del demandante. El primer criterio que debe respetarse es el de la unidad familiar, debiendo hacerse cargo de la solicitud de asilo, aquel país en el cual el demandante tenga familiares con la condición de refugiado o que tengan abierto un proceso de solicitud de asilo. Si no se cumple este primer supuesto, el Estado que deberá revisar la solicitud de asilo será aquel del que posea un permiso de residencia o visado, y en caso de no tenerlo, a través del cual el inmigrante haya llegado a Europa. Finalmente, si ninguno de los criterios anteriores resulta de aplicación, el Estado responsable será aquel ante el que se presente la solicitud de asilo.
3. Los solicitantes de asilo podrán ser trasladados desde cualquier Estado a aquel que deba hacerse cargo del examen de su solicitud.

La primera crítica que se deriva de la regulación de Dublín es que el sistema es poco equitativo, de forma que el mayor peso relativo al examen de las solicitudes de asilo recae sobre Italia y Grecia, los Estados europeos a los que llegan la mayoría de los

migrantes. Esto es así porque el criterio de asignación que aplica en la mayoría de los casos es el del país de llegada, lo que además imposibilita a los demandantes de asilo para solicitar protección en otro país.

El sistema de Dublín se basa en la premisa de que no importa a qué país europeo se le solicita el asilo, pues utópicamente se pretendía que todos ofrecieran una condiciones de protección al refugiado similares. Sin embargo, esto no es así en la práctica, y mientras que evitan aquellos Estados en donde sus derechos pueden no verse protegidos, los demandantes de asilo cruzan Europa con la esperanza de alcanzar países como Alemania o Suecia, en donde tienen mayores posibilidades de ver reconocido su estatus de refugiado. Según datos de Frontex y Eurostat, sólo 64.625 personas de las 170.000 que arribaron a Italia en el año 2014, solicitaron asilo en el país transalpino. Esta situación se deriva, no de los caprichos personales de los inmigrantes a la hora de solicitar protección internacional en uno u otro país, sino que sus decisiones se basan en los diferentes procedimientos de asilo, condiciones de acogida, derechos sociales y oportunidades laborales que existen en los Estados Miembros¹².

Por otra parte, la transferencia de los migrantes desde el país en el que se encuentran hasta aquel en el que deben interponer su solicitud no es sencilla, siendo habitual que el demandante recurra la decisión, por ser contraria a sus intereses, o que el Estado que lo deba recibir se niegue a hacerlo o no responda a la comunicación. Además, sentencias como la de *M.S.S. vs Belgium and Greece*, caso resuelto por el TEDH en 2011, prohíben la devolución de los demandantes de asilo a aquellos países que deban tramitar su solicitud cuando existan deficiencias sistemáticas que impidan garantizar que se realice el examen debido. Esta situación está teniendo lugar en algunos países europeos, tal y como denuncia el informe del European Council on Refugees and Exiles (ECRE), lo que constituye una vulneración de los derechos de los refugiados de acuerdo. En ese caso concreto, se estimó que en el momento de su devolución a Grecia, las autoridades belgas debían conocer que la solicitud de M.S.S. no sería evaluada seriamente, lo que acarrearía su expulsión de vuelta a Afganistán, donde se enfrentaba a un riesgo real de sufrir tortura o incluso la muerte. Así, el Tribunal estimó que tanto Bélgica como Grecia

¹² Garcés-Masareñas, B. “Por qué Dublín “no funciona”” *Notes Internacional CIBOD*, n. 135, 2015, ISSN: 2013-4428, (disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona; última consulta 17/03/18)

habían violado el artículo 3 del CEDH¹³. Interpretaciones jurisprudenciales anteriores de dicho Tribunal aclaraban que el “refoulement” de una persona a un lugar en donde existiera el riesgo de ser torturada constituía una violación de dicho artículo¹⁴.

Para el correcto funcionamiento del sistema de Dublín, un instrumento indispensable es el EURODAC, una base de datos de las huellas dactilares de todos aquellos migrantes que solicitan asilo en la UE, creada a través del Reglamento (CE) nº 2725/2000, y reformada posteriormente por el Reglamento (UE) nº 603/2013. La función de este sistema es, que una vez que alguien solicita asilo en la UE, le son tomadas sus huellas dactilares, que se registran en el sistema central de datos de EURODAC, de forma que se evita el supuesto de que una misma persona pueda solicitar asilo en varios países miembros¹⁵.

2.2 Las Directivas y la EASO

Dublín es solo uno de los pilares que constituyen el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuya creación se acordó en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, y que esta conformado además por tres directivas, una norma sobre reasentamiento y la fundación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). De esas tres directivas, dos de ellas (la Directiva 32/2013 y la Directiva 95/2011) se encuentran en vías de convertirse en reglamentos, de forma que debieran aplicarse por igual en todos los Estados miembros y eliminarse algunas de las diferencias que implica el presentar la solicitud de asilo en uno u otro Estado. Estas normas son:

- La **Directiva 32/2013** sobre Procedimientos de Acogida, fija la regulación normativa que regirá el procedimiento de solicitud de asilo, desde la presentación de la misma, el posterior examen por parte de la Administración o las vías de recurso y la posibilidad de permanecer en el Estado hasta que este se resuelva, hasta las medidas a aplicar en caso de fuga del solicitante o en caso de presentación de varias solicitudes. Esta directiva obliga a los Estados miembros

¹³ M.S.S. vs Belgium and Greece (2011) European Court of Human Rights. Application No. 30696/09

¹⁴ Gortázar Rotaeché, C.J., *Derecho de Asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 227-237

¹⁵ Oficina de Publicaciones de la UE, “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, 2014, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf; última consulta 17/03/18)

a estudiar la solicitud en un tiempo justo, ofreciendo unas garantías de recurso, y armoniza el procedimiento en los diferentes estados para que la posibilidad de ver reconocido su estatus no varíe de un Estado a otro.

- La **Directiva 95/2011** sobre Requisitos, en la que se recogen las condiciones que debe cumplir una persona migrante para obtener el estatus de refugiado en la UE. Su transformación en Reglamento obligará a los Estados a realizar una interpretación y aplicación común tanto del concepto de refugiado, como de los derechos aparejados a tal condición. Concretamente, quedan recogidos sus derechos en lo relativo a la protección frente a la devolución, permisos de residencia o acceso a instrumentos de integración, además de incluir disposiciones específicas dirigidas a ofrecer una mayor protección a personas vulnerables ¹⁶
- La **Directiva 33/2013** sobre Condiciones de Acogida, en la que se contemplan las condiciones bajo las que vivirán los demandantes en el tiempo durante el cual se procesa su solicitud. Se asegura así el acceso servicios como el sanitario o el educativo en el caso de los menores, así como a alimentos, alojamiento o empleo (en un plazo máximo de 9 meses). También se garantiza el respeto del derecho a la no-devolución y se recoge la obligación, en el caso de personas vulnerables, de realizar un examen individualizado con el fin de determinar sus necesidades ¹⁷

A través del Reglamento (UE) nº 439/2010 del Parlamento y el Consejo Europeo se crea la **Oficina Europea de Apoyo al Asilo**, también conocida como OEAA o EASO. La EASO, encargada de prestar apoyo a aquellos países cuyos sistemas de asilo se encuentren sometidos a una presión excesiva, es un pilar fundamental del Sistema Europea Común de Asilo, y se creó con el objetivo de asistir a los Estados miembros en pro de facilitar el cumplimiento de la obligación de prestar protección internacional a aquellas personas que la necesiten. A través de su acción, la EASO contribuye a la

¹⁶ Gortázar Rotaache, C. “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, *Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016, 2016, (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa; última consulta 17/03/18)

¹⁷ Oficina de Publicaciones de la UE, “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, 2014, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf; última consulta 17/03/18)

implantación del SECA, en tanto que centro independiente especializado en materia de asilo¹⁸. Para cumplir con su misión la EASO presta su ayuda en distintos niveles y a distintos agentes del conflicto migratorio:

- Apoyo permanente: refuerzo de la calidad común del procedimiento de asilo en los diferentes países miembros a través de la unificación de la formación, el material formativo en materia de asilo, la calidad de la formación y la información sobre los países de origen.
- Apoyo especial: asistencia en función de las necesidades, refuerzo de las capacidades, traslado de solicitantes de asilo y apoyo y controles de calidad específicos.
- Apoyo de emergencia: organización de la solidaridad para con aquellos países miembros que se encuentran sometidos a especiales presiones, de forma que ganen tiempo para que sus sistemas de protección y asilo vuelvan a ser operativos.
- Información y asistencia para el análisis: recopilación y análisis de datos para llevar a cabo evaluaciones sobre las tendencias en la UE.
- Apoyo a terceros países, no miembros de la UE: ayuda al desarrollo de la dimensión exterior del SECA a través del apoyo a las asociaciones con otros países, que permitan alcanzar soluciones beneficiosas para todas las partes. Aquí se incluye el desarrollo de programas regionales de protección y la coordinación de las acciones de los Estados miembros en materia de reasentamiento.¹⁹

2.3 La reforma del sistema de Dublín: Dublín IV

Como consecuencia de los sucesos ocurridos en el año 2015, cuando se registraron las mayores cifras de personas intentando llegar a Europa y los países que los recibían se encontraban al borde del colapso, el sistema de Dublín III se dio por fracasado. Se precisaba por tanto una reforma completa del mecanismo europeo para asignar el

¹⁸ Informe de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, (disponible en <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>; última consulta 18/03/18)

¹⁹ Oficina Europea de Apoyo al Asilo, (disponible en <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do>; última consulta 18/03/18)

reparto del examen de solicitudes de asilo, de forma que en mayo de 2016, la Comisión elaboró una propuesta que serviría de base para construir un nuevo sistema. Sin embargo, dicho borrador no implicaba una verdadera reforma, manteniéndose aquellos aspectos que habían lastrado al anterior sistema y que habían provocado su caída. Así, seguían sin tenerse en cuenta las necesidades y aspiraciones personales de los solicitantes de asilo, el sistema seguía siendo injusto para con los Estados fronterizos, se mantenía, de forma ingenua, la confianza en la buena voluntad de los Estados miembros a la hora de cooperar y repartirse responsabilidades, así como la alta carga burocrática a la hora de procesar las solicitudes, y además todo ello venía acompañado de un mayor acento en el carácter coercitivo del nuevo sistema.

A la vista de las deficiencias que presentaba la propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo aprobó un documento, el conocido como “Wikström report”, crítico con la anterior propuesta y que planteaba una nueva forma de abordar el reparto del examen de las solicitudes de asilo que funcionara tanto en épocas de normalidad, como en aquellas en las que se produjera un aumento en el flujo de personas solicitantes de asilo. A la vez que mantenía los principios fundamentales en los que se basaba la propuesta de Dublín IV, sustituía el enfoque sancionador del que la había dotado la Comisión, por uno basado en incentivos, de forma que los Estados cumplieran los objetivos voluntariamente.

En primer lugar, para evitar que el criterio familiar pierda toda relevancia y buscando que los solicitantes se registren en el primer país al que llegan, en vez de cruzar Europa para llegar al destino que desean, se han introducido nuevos criterios atendiendo a los intereses de los solicitantes de asilo. Además de expandirse el alcance de los criterios ya existentes, relativos tanto a la presencia de miembros de la familia, como a la residencia anterior en un Estado miembro, se introduce un nuevo criterio, el de haber estudiado en el territorio de la Unión.

Por otra parte, en cuanto a la cláusula a aplicar cuando no se cumplan ninguno de los criterios (que suele ser la que resulta de aplicación en la mayoría de los casos) y con el fin de evitar la situación injusta que se daba para con aquellos países a donde los inmigrantes llegaban por primera vez, se pasará a aplicar un nuevo criterio. Según la propuesta del Parlamento, el solicitante podrá elegir qué Estado se hará cargo del examen de su solicitud de entre aquellos cuatro que en ese momento soporten una

menor carga, aunque este privilegio no le será concedido a quien entre en Europa de manera irregular.

En cuanto a los incentivos planteados para que los Estados asuman sus obligaciones y se mejore la eficiencia del sistema. Concretamente, se busca que los Estados fronterizos y de aplicación, cumplan su labor de forma efectiva, eliminando el criterio de asignación por defecto de la responsabilidad del examen de la solicitud al primer Estado donde se realiza, de forma que las autoridades no se vean desincentivadas a la hora de identificar a los inmigrantes que llegan y registrando las solicitudes de aquellos que busquen protección. Además, ciertos gastos, como los de recepción y transferencia, que bajo la regulación de Dublín III eran asumidos por los propios Estados, pasan ahora a incorporarse dentro del presupuesto de la Unión, así como los coste de recepción de aquellas personas cuya solicitud se califique como “manifiestamente improbable” de ser aceptada.

Sin embargo, el sistema planteado en el informe también contiene puntos problemáticos, como son las consecuencias en el caso de que un Estado no cumpla sus obligaciones con respecto al registro de las entradas, que de acuerdo con el contenido del documento quedarían excluidos del mecanismo de asignación. Dado que la asignación es la norma por defecto, se generan dudas acerca de en qué situación quedarían aquellos inmigrantes para los que ninguno de los criterios de vínculo sean de aplicación. Así, estas personas quedarían en un limbo, a la vez que el Estado incumplidor se vería alentado a dejarles atravesar su territorio para que accedan a otros países de la Unión.

Para que estas medidas puedan llevarse a la práctica será fundamental que los Estados confíen en la viabilidad del sistema, sobre todo en tiempos de crisis como el actual, pero además deberán superarse una serie de dificultades, que sin duda aparecerán de resultar aprobado este nuevo sistema descrito en el informe del Parlamento.

Con el nuevo sistema, las transferencias de solicitantes de asilo desde el país de recepción al de acogida serían altamente frecuentes, por lo que para poder llevarlas a cabo sería necesaria una inversión en infraestructuras que a día de hoy no parece probable que vaya a acometerse. De darse esta situación, muchos inmigrantes se

quedarían colgados en un limbo en el que su futuro no estaría definido en absoluto. Además, las pronunciadas desigualdades entre los diferentes Estados miembros provocarán que para los inmigrantes siga teniendo una importancia capital qué país les acoja, por lo que la asignación involuntaria del país que examine su solicitud seguirá siendo injusta y tendrán motivos para intentar evadirla viajando por Europa clandestinamente.

Por si esto fuera poco, es dudoso que la necesaria cooperación entre los Estados miembros finalmente tenga lugar, pues no parece que el sistema de incentivos planteado vaya a ser suficiente, por lo que las autoridades comunitarias deberían recurrir a medidas coercitivas y procedimientos administrativos que aumentarían significativamente la carga financiera asociada a la puesta en marcha del nuevo sistema. Finalmente, ni la propuesta de la Comisión ni el informe del Parlamento, detallan cómo se pretende aumentar la eficiencia de las transferencias, a la vez que dejan sin resolver un problema de gran importancia: “mover” un gran número de personas de un país a otro, en contra de su voluntad, a la vez que se respetan los derechos fundamentales de las mismas, lo que parece una tarea difícilmente asumible.

Los problemas descritos anteriormente, provocarán que la aplicación del sistema en la práctica vaya a resultar complicada, sobre todo en momentos de crisis, y no serán una excepción las situaciones en las que las personas migrantes permanezcan en un limbo sin que su solicitud sea atendida. No obstante, también debe de reconocerse que este nuevo sistema estaría orientado en la buena dirección por dos razones:

- conceder mayor importancia a los criterios de vínculos entre la persona solicitante de asilo y el Estado miembro
- tratar de implementar un cambio en el criterio aplicable por defecto, de forma que el reparto de responsabilidades y cargas entre los diferentes Estados miembros se lleve a cabo de una manera más solidaria, equitativa y sostenible²⁰

²⁰ Maiani, F., “The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?”, *Odysseus Network*, 2016, (disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/the-report-of-the-european-parliament-on-the-reform-of-the-dublin-system-certainly-bold-but-pragmatic/> última consulta 21/04/18)

3. La crisis del Mediterráneo

3.1 La Agenda Europea de Migración

A pesar de que los problemas migratorios ya existían, las autoridades europeas no se involucraron realmente en el asunto de la inmigración ilegal hasta el 23 de abril de 2015, cuando tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo. Dicha reunión celebró como consecuencia del naufragio de un barco pesquero que había salido de Egipto, haciendo escala en Libia, a 112 kilómetros de la isla italiana de Lampedusa. A causa del naufragio, la práctica totalidad de las personas a bordo fallecieron, sobreviviendo solo 28 migrantes de los 700 que componían el pasaje. Este suceso es considerado como el naufragio más grave de la historia reciente del mar Mediterráneo²¹.

A raíz de este trágico incidente, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros decidieron comenzar a colaborar conjuntamente para impedir que más personas murieran en el mar, así como para abordar las causas profundas del problema de la inmigración. Decidieron centrar sus esfuerzos en cuatro líneas de actuación:

- Reforzar la presencia de embarcaciones de Estados Miembros en las zonas más transitadas.
- Implantar medidas que prevengan los flujos de inmigración ilegal.
- Luchar contra los traficantes de personas.
- Reforzar la solidaridad y la responsabilidad internamente dentro de la propia UE.

En primer lugar, con el ánimo de reforzar la presencia marítima europea, se acordó aumentar las partidas presupuestarias destinadas a financiar las operaciones Poseidón y Tritón hasta el triple de lo aportado en los años anteriores. La operación Tritón vela por la seguridad de la frontera marítima del Mediterráneo y es liderada por Frontex. Vino a sustituir a la operación Mare Nostrum, cuyo mantenimiento corría a cargo únicamente del Gobierno italiano, siendo demasiado costosa para un solo país. Así, la operación Tritón se financia a través de las aportaciones voluntarias de 14 de los 28 Estados Miembros. Por su parte, la operación Poseidón es otra operación de vigilancia fronteriza

²¹ Ordaz, P., “700 Inmigrantes desaparecidos tras hundirse su barco en aguas libias”, *EL PAÍS*, 19 de abril de 2015, (disponible en https://elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225_038632.html, última consulta 15/02/18)

llevada a cabo por Frontex, pero su radio de acción en este caso se circunscribe a las zonas de la costa griega, mientras que la operación Tritón opera en costas italianas²².

En segundo lugar, buscando reducir los flujos migratorios, el Consejo Europeo ha acordado aumentar el apoyo que se les brinda a países como Túnez, Egipto, Mali, Níger o Sudán, tanto para vigilar y controlar sus fronteras, como sus rutas terrestres, dificultando a los inmigrantes la llegada a la costa del Mediterráneo. También se compromete a prestar ayuda a estos países a otros niveles, a parte de la vigilancia y control fronterizo, e invita a los miembros de la Unión Africana a participar en la reunión que celebrarán los jefes de Estado y Gobierno de los Estados Miembros en La Valeta, para tratar el problema de la inmigración ilegal.²³

Con el objetivo de poner fin al tráfico de personas, el Consejo Europeo decidió llevar a cabo operaciones que desmantelen estas redes, poniendo a los criminales que en ellas están involucrados a disposición de la Justicia. Además, se acuerda comenzar a identificar y destruir cualquier embarcación que fuera a ser usada con fines ilegales antes de que se haga a la mar. Así mismo, se ponen en marcha medidas para detectar los contenidos a través de los cuales los traficantes contactan con los inmigrantes en Internet para solicitar su eliminación. En la línea del cumplimiento de estos objetivos, el Consejo estableció la operación militar naval EUNAVFOR Med, también conocida como Operación Sophia, destinada a desarticular el negocio de los traficantes y tratantes de personas en el Mediterráneo. Así mismo, miembros de esta misión de la UE serán encargados de formar a la Guardia Costera y Naval Libia. Desde el 7 de octubre de 2015 la misión pasó a su fase 2, que consiste en trasladar las operaciones de la fuerza europea a aguas internacionales, y no circunscribirlas a la zona marítima italiana. El mandato de la Operación Sophia se ha ido prorrogando año tras año, actualmente hasta el 31 de diciembre de 2018²⁴.

²² Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo, 21 de abril de 2015 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>, última consulta 15/02/18)

²³ Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo, 21 de abril de 2015, cit.

²⁴ EUNAVFOR MED Operation SOPHIA, “About EUNAVFOR MED Operation SOPHIA”, 2016 (disponible en https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med-operation-sophia/36/about-eunavfor-med-operation-sophia_en, última consulta 16/02/18)

Finalmente, comienza la planificación de un plan para redistribuir a los inmigrantes solicitantes de asilo y que necesitan de la ayuda internacional, y se comienza a modificar el Sistema Europeo Común de Asilo. Los criterios principales que siguieron para determinar el número de inmigrantes que cada Estado debería acoger, fueron el tamaño de la población y el PIB, ponderados ligeramente en función del número de solicitantes de asilo acogidos previamente y en función de la tasa de empleo en el país. Además, se acuerda aumentar las ayudas a los Estados que están en primera línea, como es el caso de Grecia e Italia²⁵.

La adopción de estas medidas, está recogida en la Agenda Europea de Migración²⁶. La necesidad de elaborar la misma resultó de la reunión que mantuvo el Consejo Europeo a raíz del naufragio en Lampedusa en 2015 y basa su estrategia de gestión de la crisis migratoria en cuatro pilares básicos²⁷:

- La reducción de los incentivos para la inmigración irregular, enviando funcionarios europeos a las Delegaciones de la UE en terceros países que sirvan de enlace en materia de inmigración, poniendo en marcha medidas de cooperación y ayuda humanitaria para con los países emisores de migrantes.
- Mejora en la gestión de las fronteras, fortaleciendo tanto las capacidades de Frontex como las de terceros países para vigilar y controlar sus fronteras
- La estructuración de un buen sistema de asilo, acorde con la obligación de Europa de ofrecer protección a quien lo necesite, priorizando la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo
- La necesidad de llevar a cabo una nueva política en materia de inmigración legal, que aborde el riesgo del descenso demográfico que esta aquejando Europa y las soluciones que se pueden encontrar para el mismo sirviéndose de la inmigración.

²⁵ Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo, 21 de abril de 2015, cit.

²⁶ Comisión Europea, “Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración”, Comunicado de Prensa, 13 de mayo de 2017 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm, última consulta 17/02/18)

²⁷ Comisión Europea, “Agenda Europea sobre Migración – Cuatro pilares para gestionar mejor la inmigración”, 2015 (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf, última consulta 17/02/18)

La cumbre internacional celebrada en noviembre de 2015 en La Valeta²⁸ supuso el siguiente movimiento en la hoja de ruta de los líderes europeos para enfrentarse al problema migratorio. En la capital maltesa se reunieron los líderes de 63 países europeos y africanos, con el fin de articular una respuesta común al problema de la migración irregular. Los dirigentes africanos querían obtener mayores facilidades para que sus ciudadanos tuvieran la posibilidad de emigrar al Europa de forma legal, mientras que los europeos, que necesitaban de la colaboración africana, se resistían, advirtiendo de que todo inmigrante irregular que fuera detectado sería devuelto a la frontera²⁹. El objetivo era llegar a acuerdos similares a los que alcanzó el gobierno español con diversos países africanos como Senegal o Marruecos en 2006, cuando miles de personas arribaban a playas canarias llegados en cayucos³⁰. Así, los líderes europeos se comprometieron a financiar a los países africanos con 1.800 millones de euros, para que estos pusieran en práctica el Plan de Acción acordado en La Valeta. Además de esta financiación directa, la UE creó el UE Trust Fund for África³¹, que proporcionaría recursos adicionales para la implementación del plan. Dicho plan de acción se basó en cinco pilares fundamentales:³²

- Desarrollo de los beneficios de la inmigración y atención a las causas primigenias de la inmigración irregular.
- Regulación de la inmigración legal.
- Regulación en materia de protección y asilo internacional.
- Prevención y lucha contra la inmigración ilegal así como contra las personas responsables del tráfico de personas

²⁸ Valletta Summit – Political Declaration (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf última consulta 18/02/18)

²⁹ Abellán, L., “La UE ofrece más dinero a África para que contenga la inmigración”, *El País*, 12 de noviembre de 2015 (disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447238314_386461.html, última consulta 18/02/18)

³⁰ Egurbide, P., “Acuerdo entre España y Senegal para frenar la migración” *El País*, 6 de diciembre de 2006 (disponible en https://elpais.com/diario/2006/12/06/espana/1165359616_850215.html, última consulta 18/02/18)

³¹ European Commission, “A European Union Emergency Trust Fund for Africa”, 2015 (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21933/euagendafor-migration_trustfund-v10.pdf última consulta 18/02/18)

³² Valletta Summit – Action Plan (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf última consulta 18/02/18)

A pesar de los esfuerzos realizados, esta cumbre no sirvió para atajar los problemas migratorios que aquejaban a la Unión Europea, ya que cuando dicha reunión fue programada, el foco del conflicto migratorio estaba en Italia, a donde llegaban miles de inmigrantes provenientes de África, pero en la fecha en la que se celebró, la presión migratoria recaía sobre Grecia, cuyas costas veían cómo los desplazados por la guerra siria trataban de alcanzar el continente europeo. Según datos de Frontex, en el año 2015, hasta la fecha de la cumbre en La Valeta, solo 140.000 personas, de los 1,2 millones que intentaron entrar en Europa, lo hizo por Italia³³. Por esta razón los líderes europeos se vieron obligados a firmar un nuevo acuerdo con otro país con el fin de controlar los flujos migratorios entre Grecia y Alemania, atravesando la ruta de los Balcanes, Turquía.

3.2 El Acuerdo UE-Turquía

Tras haber mantenido dos reuniones anteriormente, el de 18 de marzo de 2016 se anunciaba cuál sería la medida que constituiría la piedra angular de un proyecto que había comenzado a tomar forma cuatro meses antes. En el marco del Plan de Acción Conjunta UE - Turquía, se llevaría a cabo la devolución a territorio turco de todo inmigrante sin derecho a asilo llegado a las costas griegas a través del primer país, a la vez que la UE se comprometía a realojar en suelo europeo a un inmigrante sirio por cada uno que fuera devuelto. Cabe señalar dos puntos importantes, y es que este acuerdo solo es aplicable a los inmigrantes que lleguen a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016, además de que la UE solo se compromete a realojar a refugiados de nacionalidad siria, ni afganos, ni eritreos, ni iraquíes. A través de la implantación de esta medida, según palabras del presidente de la Comisión, se buscaba contener la inmigración ilegal, mostrando a los migrantes que no tenían opción de alcanzar su meta de mano de los traficantes de personas. A cambio de la colaboración turca, la UE se comprometió a abonar, en dos tandas, la cantidad de 6.000 millones de euros y a eliminar la necesidad de visado para los ciudadanos turcos que viajen a Europa, a la vez que se abrió una nueva página en las negociaciones de adhesión el país otomano³⁴. Sin embargo, los Estados miembros no han sido responsables a la hora de cumplir los

³³ Abellán, L., “La UE ofrece más dinero a África para que contenga la inmigración”, cit.

³⁴ Council of the EU, “Declaración UE-Turquía”, Comunicado de Prensa 144/16, 18 de marzo de 2016, (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, última consulta 15/03/18)

términos del acuerdo con Turquía, ya que mientras que el número de inmigrantes sirios recibidos en el país otomano desde la entrada en vigor del acuerdo asciende a 3.5 millones de personas, Europa solo ha permitido la entrada legalmente a 17.000 sirios desde Turquía.³⁵

Según la Comisión Europea, la puesta en funcionamiento de estos mecanismos supuso un considerable descenso en el número de inmigrantes que arribaron a las costas griegas. Mientras que en las tres semanas anteriores a la adopción del acuerdo, la cifra de llegadas a las islas griegas era de 26,878 personas, durante las tres semanas posteriores se redujo a 5,847³⁶. Además, la adopción de este acuerdo permitió reinstaurar la normalidad en el sistema Schengen, que se había visto comprometido por la situación griega, cuando varios Estados europeos articularon restricciones a la libre circulación de personas.

Llegados a este punto, cabe plantearse una pregunta que también deberá ser respondida cuando se lleve a cabo el análisis del caso Libia. ¿Es Turquía un país seguro³⁷? La base jurídica sobre la que se apoya el acuerdo UE-Turquía, parte de la consideración del país turco como “país seguro”, algo necesario para poder justificar la devolución de personas a un país no miembro. Si no fuera así, dicho acuerdo carecería de base legal, ya que la Convención de Ginebra prohíbe la devolución de un solicitante de asilo a un país que no le ofrezca el mismo grado de protección que aquel en el que se encuentra. Sin embargo, existen serias dudas acerca de que esta valoración de Turquía como “país seguro” se

³⁵ European Commission, “Anex to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council”, Brussels, 6 de septiembre de 2017, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_4_en.pdf, última consulta 15/03/18)

³⁶ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council”, Bruselas, 20 de febrero de 2016, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf, última consulta 15/03/18)

³⁷ Peers, S. & Roman, E., “The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?”, *EU Law Analysis*, 5 de febrero de 2016, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>, última consulta 15/03/18)

ajuste a la realidad, tal y como denuncian ONG como Human Right Watch³⁸, que afirman que el Estado turco no es capaz de garantizar la seguridad física de los inmigrantes, además de llevar a cabo devoluciones masivas en la frontera, contrarias al Derecho internacional, al europeo y al propio Derecho turco.

Con el mismo objetivo de protección de las fronteras exteriores de la UE, en octubre de 2016 se puso en marcha la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. La creación esta agencia es uno de los puntos recogidos en la agenda europea de la migración y cuenta con una gran cantidad de recursos, tanto materiales como humanos, para controlar las fronteras exteriores, de forma que sea posible la recuperación del normal funcionamiento del Espacio Schengen, siendo suprimidos los controles fronterizos internos temporales. Se encuentra regulada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del parlamento europeo y del consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas³⁹.

3.3 MoU y Declaración de Malta

A) MoU

Como consecuencia del traslado de la presión migratoria al mediterráneo central a raíz del Acuerdo adoptado entre la UE y Turquía, se convirtió en una prioridad para las autoridades italianas el establecer un sistema de control que redujese el flujo migratorio que llegaba sin cesar a sus costas. Con este objetivo en mente, el 2 de febrero de 2017 las autoridades italianas subscribieron junto con el Gobierno Libia de Acuerdo Nacional (apoyado por la ONU), el conocido como Memorandum of Understanding⁴⁰, que pretende regular cuestiones relacionadas con la inmigración ilegal, el tráfico de personas y el contrabando de hidrocarburos. Anteriormente, Italia ya había firmado acuerdos de colaboración con Libia en materia migratoria, pero estos habían cesado tras

³⁸ Human Rights Watch, “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, 3 de marzo de 2016, (disponible en <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>, última consulta 15/03/18)

³⁹ Mohorte, A., “En qué consiste el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para frenar el flujo de refugiados”, *Magnet – Xataka*, 8 de marzo de 2016, (disponible en <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/en-que-consiste-el-acuerdo-entre-la-union-europea-y-turquia-para-frenar-el-flujo-de-refugiados>, última consulta 15/03/18)

⁴⁰ Memorandum of Understanding (MoU) Libya-Italy (2017), (disponible en http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf última consulta 26/04/18)

la caída del régimen de Gaddafi y el posterior colapso del Estado libio, y la sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en el caso *Hirsi Jamaa and Others vs. Italy*⁴¹, según la cual Italia resultó condenada por violar el principio de no-devolución y la prohibición de expulsiones colectivas. Así, el TEDH consideró que una vez los migrantes eran rescatados y subidos a bordo de una embarcación se encontraban bajo la jurisdicción del Estado de la bandera⁴².

A pesar de que, de acuerdo con el texto del memorándum, se establecen como objetivos principales el control de los flujos migratorios y el apoyo al desarrollo de Libia, las acciones más inmediatas que está previsto que se tomen están orientadas exclusivamente a reducir el número de llegadas de personas a las costas italianas, reduciendo el número de salidas desde Libia y ayudando a reforzar la frontera sur del país. Unido a esto al hecho de que se evite a lo largo de todo el articulado hacer referencia a la protección internacional y a los derechos humanos, se dibuja una línea de continuidad respecto del Acuerdo UE-Turquía, trasladando a terceros países el peso del control migratorio y alejando estas situaciones de la opinión pública europea.

Sin embargo, la externalización del control de fronteras implica necesariamente la externalización de la administración de la institución del asilo, lo que puede resultar problemático en un país que no reconoce el derecho al mismo, ni tiene las capacidades materiales requeridas para el examen y procesamiento de las solicitudes. En el documento no se establece ningún mecanismo para el reasentamiento, a diferencia del caso del Acuerdo UE-Turquía, además de no hacer referencia a ningún tipo de diferenciación entre las personas que desde suelo libio tratan de llegar a Europa, englobando todos los casos bajo el paraguas de la inmigración irregular, e ignorando de esta forma que los flujos migratorios tienen un componente mixto⁴³. Los diferentes status que les corresponden a estas personas implican el reconocimiento de una serie de

⁴¹ *Hirsi Jamaa and Others vs. Italy* (2012) European Court of Human Rights. Application N° 27765/09

⁴² Dembour, M., “Interception-at-sea: Illegal as currently practiced – *Hirsi and Others v. Italy*.” *Strasbourg Observers*, 2012, (disponible en <https://strasbourgobservers.com/2012/03/01/interception-at-sea-illegal-as-currently-practiced-hirsi-and-others-v-italy/>, última consulta 26/04/18)

⁴³ UNHCR Factsheet – Libya, 2017, (disponible en <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Libya%20Fact%20Sheet%20-%20April%202017.pdf>, última consulta (26/04/18)

derechos diferentes en cada caso, pero en el texto del documento no se recoge ningún instrumento que permita evaluar qué calificación merece cada migrante.

En cuanto al contenido del Memorandum, en los artículos 1 y 2 del mismo, en donde se establecen las obligaciones que asumirán los países, se estipula que Italia ofrecerá ayuda y financiación al Gobierno libio de Acuerdo Nacional para que este pueda desarrollar instituciones militares y de seguridad, de forma que pueda detener los flujos de inmigrantes, así como para implantar programas que favorezcan el desarrollo económico de las zonas del país más afectadas por el fenómeno migratorio. Dicha ayuda económica también irá destinada a mejorar la frontera sur de Libia, así como a habilitar debidamente los centros en donde vivirán los migrantes hasta que se aclare su situación y a entrenar al personal que dirigirá los mismos. Junto con la ayuda financiera, Italia se compromete a proveer de apoyo técnico y tecnológico a las instituciones libias a cargo del control de los flujos migratorios, que son principalmente la guardia fronteriza y la guardia costera⁴⁴. La ayuda a estos organismos se justifica por la adopción de una nueva política por parte de Italia y la UE a raíz de la sentencia *Hirsi Jamaa and Others vs. Italy*, de forma que para no contravenir el fallo del tribunal deben ser embarcaciones con bandera libia quienes aborden a los migrantes y los devuelvan a territorio libio. Más adelante se tratará (trataremos) la posibilidad de que estos organismos no estén respetando los derechos humanos en lo que al trato hacia los inmigrantes se refiere.

En lo que respecta a la procedencia de estos fondos, esta no está del todo clara. Según el artículo 4 del texto, “la parte italiana financiará los proyectos mencionados en el memorandum y los propuestos por el comité mixto mencionado en el artículo 3⁴⁵, sin que ello suponga una carga adicional para los presupuestos italianos.” Esto supone que además de recurrir a los fondos del EU Trust Fund for Africa, el gobierno italiano utilizará probablemente los fondos del conocido como Italian Fund for Africa. Dicho

⁴⁴ Memorandum of Understanding (MoU) Libya-Italy (2017), (disponible en http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf última consulta 26/04/18)

⁴⁵ Artículo 3 MoU: Para cumplir con los propósitos de este Memorando, las partes se comprometen a establecer un comité, compuesto por el mismo número de miembros de ambas partes, identificando las prioridades de acción y los instrumentos para financiar, implementar y monitorear los compromisos asumidos.

fondo es un instrumento de 200 millones de euros creado por el ministro italiano de Asuntos Exteriores en el año 2017, con el objetivo de “fortalecer la frontera externa de terceros países para evitar la salida de inmigrantes irregulares.⁴⁶” La problemática al respecto reside en el hecho de que no existe ningún mecanismo que controle que efectivamente esos fondos son empleados debidamente, algo que se ha vuelto más grave a raíz de las acusaciones de que fondos destinados a que los estados detengan el flujo de migrantes han terminado en manos de milicias y contrabandistas⁴⁷.

Finalmente, un último punto en el que el memorándum entre Libia e Italia crea controversia es el hecho de que la situación tanto política como humanitaria en Libia es mucho más decadente que la turca en el momento de la adopción del Acuerdo UE-Turquía. Como se analizará posteriormente, a día de hoy no existe una verdadera autoridad capaz de ejercer su poder en todo el territorio, ni mucho menos de garantizar el respeto de los derechos de las personas que viven en él, habiéndose recogido en diversos informes violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Además, Libia no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴⁸.

B) Declaración de Malta

Al día siguiente de la firma por parte de Libia e Italia del Memorandum of Understanding, el Consejo Europeo adoptó la Declaración de Malta sobre los aspectos externos de la migración⁴⁹, enfocándose en la ruta del Mediterráneo central. Este texto vino a subrayar lo dispuesto en el MoU, poniendo de manifiesto lo importante de la inversión en infraestructuras para que las autoridades libias adquieran un nivel de

⁴⁶ ANSA, “Migrantes: Alfano, 200 millones para el Fondo de África para detener las salidas”, 2 de febrero de 2017, (disponible en http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2017/02/01/migranti-alfano-200-milioni-al-fondo-per-lafrica-per-stop-alle-partenze_c5f4a528-b546-40e9-86fe-e64da2e75b3d.html, última consulta 27/04/18)

⁴⁷ Rojas, A., “Fondos de la UE acaban en manos de milicias genocidas en Sudán”, *El Mundo*, 17 de diciembre de 2017, (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/13/5a2fe3fa468aeb624b8b4599.html>, última consulta 27/04/18)

⁴⁸ Palm, A., “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?” *Odysseus Network*, 2017 (disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>, última consulta 27/04/18)

⁴⁹ Malta Declaration, 3/02/17, (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>, última consulta 27/04/18)

control sobre su territorio suficiente para combatir la inmigración ilegal y el contrabando. También se adhiere así al acuerdo adoptado entre Libia e Italia, en lo relativo a la ayuda para el desarrollo de las comunidades locales, especialmente aquellas situadas en áreas costeras y fronterizas.

A través de una Declaración Conjunta,⁵⁰ los jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania, Italia y España, el Alto Representante de la UE de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Níger, Chad y el Presidente del Consejo Presidencial de Libia confirmaron los propósitos del MoU y la Declaración de Malta. Además, a través de dicha declaración, las partes expresaron su intención de “mejorar la protección de los derechos humanos y las condiciones de vida de los migrantes en Libia ... sobre la base de un estándar de buenas normas para los migrantes en el país, en particular para aquellos que son rescatados por los guardacostas libios" (artículo 2.3-4). De esta forma, la acción de la UE en Libia ha quedado articulada en tres puntos:

- En primer lugar, ofrecer apoyo a la guardia costera libia para que pueda ejercer un control efectivo sobre sus aguas territoriales e incluso más allá. Adicionalmente, Italia ha decidido enviar una misión naval dentro de las aguas territoriales libias para cooperar con la guardia costera según dispongan las autoridades libias.
- En segundo lugar, la UE y sus Estados miembros aplicarán la política antes mencionada de distanciamiento con respecto a los inmigrantes, de forma que no ejerzan su jurisdicción directamente sobre ellos para evitar contravenir el fallo del tribunal en el asunto Hirsi Jamaa and Others vs. Italy.
- Finalmente, se apoyará financieramente a las comunidades libias situadas en la conocida como “ruta del contrabando”, de forma que se les ofrezca una alternativa económica y así ahogar el negocio de los contrabandistas. Sin embargo, existen dudas acerca de cómo se podrán distribuir los fondos destinados a dichas comunidades ante la ausencia de una autoridad central que pueda repartirlos.

⁵⁰ Declaración Conjunta Paris, 28 de agosto de 2017 (disponible en https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2017/08/2017-08-28-statement-refugee-migration-english.pdf?__blob=publicationFile&v=1, última consulta 27/04/18)

Una vez analizados los aspectos más destacables tanto del MoU como de la Declaración de Malta, realizaremos un repaso de la actual situación política y humanitaria en Libia, para a la luz de la misma, estudiar la posible responsabilidad de la UE derivada de la adopción de estos acuerdos

4. LIBIA

Las últimas medidas que han tomado los líderes europeos con el fin de velar por la seguridad de las fronteras exteriores de la UE van encaminadas a cerrar la ruta del Mediterráneo central, a donde se ha desplazado el foco de la presión migratoria tras el cierre de la ruta del este como consecuencia del acuerdo UE-Turquía. Antes de estudiar los acuerdos cerrados entre el Gobierno Libio y las autoridades europeas, es preciso analizar la situación de Libia como Estado, para así valorar en su justa medida las medidas adoptadas.

4.1 SITUACIÓN POLÍTICA EN LIBIA

A) Libia antes de la Primavera Árabe

En el año 1969 comenzó el mandato del coronel libio Muammar al-Gadafi, que implantó un régimen de gobierno socialista, la Yamahiriya, el “Estado de las masas”. Este pretendía ser un sistema de gobierno en el cual el pueblo se vería directamente implicado en la vida política y en la toma de decisiones, y estaba basado en el panarabismo (nacionalismo árabe) y el Islam. Durante su mandato, el dictador firmó varios acuerdos de cooperación económica y migratoria con el gobierno de Silvio Berlusconi⁵¹. A través de estos acuerdos, Italia se comprometía a apoyar financieramente al país africano, a cambio de que éste controlase los flujos migratorios que lo atravesaban, impidiendo así la llegada de inmigrantes a las costas italianas. Gadafi se mantuvo a las riendas del país durante más de 40 años, hasta que en 2011 estalló una revuelta.

⁵¹ Treaty of Friendship, Partnership and Cooperation between the Italian Republic and the Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya, 2008 (disponible en <https://www.perfar.eu/policies/treaty-friendship-partnership-and-cooperation-between-italian-republic-and-great-0>)

Durante los primeros meses de 2011, en distintos países del mundo árabe se sucedieron protestas entre la población civil, que reclamaba más derechos civiles y democracia. En Libia, mientras que un segmento de la población se unió a estas manifestaciones, otra parte permaneció leal al gobierno, que ordenó llevar a cabo una brutal represión sobre la población civil, lo que provocó que las protestas desembocaran en una guerra civil.

Aunque a día de hoy no ha resultado probado que las órdenes de llevar a cabo ataques aéreos contra objetivos civiles provinieran directamente del líder libio, varios ministros de su gobierno, así como pilotos y militares, desertaron para no verse obligados a cumplir órdenes que pudieran suponer crímenes contra la humanidad⁵².

Finalmente, tras la pérdida de la ciudad de Trípoli, el 20 de octubre y tras la caída de Sirte, la guerra civil se dio por terminada. Previamente, el 26 de febrero de ese año, en plena guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 1970, a través de la cual condenaba la respuesta violenta del régimen de Gaddafi hacia los manifestantes y autorizaba a la Corte Penal Internacional a investigar las posibles violaciones de derechos humanos cometidas por el hasta entonces gobierno libio⁵³.

B) Libia hoy

Tras la caída del régimen del coronel Gaddafi, los rebeldes iniciaron un proceso de transición con el objetivo de dar vida a un nuevo gobierno a través de unas elecciones democráticas, como había sucedido en Túnez y Egipto. Sin embargo, diferentes facciones comenzaron una lucha por el poder que a día de hoy se encuentra lejos de terminar y que ha llevado al país a una situación de caos y desgobierno.

En este punto es preciso hacer una reflexión acerca de la responsabilidad internacional en el caos que ha devenido tras la guerra civil en Libia. Durante los 7 meses a lo largo de los cuales se extendió el conflicto, los grupos rebeldes enfrentados a las fuerzas del gobierno recibieron apoyo de la OTAN, que bombardeó las posiciones de las tropas

⁵² Reuters, “Dos pilotos se tiran en paracaídas de un avión para evitar bombardear a civiles”, *El Mundo*, 23 de febrero de 2011 (disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/23/internacional/1298472597.html>, última consulta 29/03/18)

⁵³ Consejo de Seguridad de la ONU, “Resolución 1970”, S/RES/1970 (2011) (disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d6ce9a82>)

leales a Gadafi de forma continuada. De acuerdo con el testimonio del periodista irlandés Patrick Cockburn, corresponsal en Oriente Medio del periódico *The Independent*, los rebeldes libios nunca estuvieron preparados para derrocar a Gadafi por su cuenta, como demuestra el hecho de que importantes enclaves estratégicos que estaban bajo su poder no fueran defendidos más que con la intervención de la OTAN. El hecho de que la caída del dictador fuera resultado de la actuación externa, ha provocado que el vacío de poder dejado no haya sido ocupado, lo que a su vez ha desembocado en una situación caótica, de la que las diferentes milicias que habían jurado proteger al pueblo libio se aprovechan sembrando el terror⁵⁴. Patrick Cockburn señala que el motivo principal por el que se ha terminado dando esta situación, ha sido que las potencias occidentales hicieron ver a los rebeldes como una oposición liberal y democrática, cuando la realidad es que estaban financiados por monarquías absolutistas y teocráticas, sin ningún respeto por los derechos humanos, como son Catar y Arabia Saudí.

A día de hoy el país se encuentra dividido en dos grandes zonas. Por un lado, Tripolitania, situada al oeste y gobernada por el Gobierno de Acuerdo Nacional (NGA), con el primer ministro Fayezi al-Sarraj a la cabeza, mientras que al este se encuentra la Cirenaica, regida por el general Jalifa Haftar. Las diferencias entre estas dos facciones se acentúan cada día que pasa, y la amenaza de una nueva guerra civil se cierne sobre la población. El gobierno de NGA se creó en el año 2015, bajo el auspicio de la ONU, a partir de los acuerdos de Sijrat, pero su autoridad es extremadamente débil y apenas ha conseguido extender su área de influencia más allá de Trípoli.

Por su parte, el general Jalifa Haftar es la autoridad militar en el territorio libio, tras haber derrotado a las milicias localizadas en el este y sur del país. Además, cuenta con el apoyo político del Gobierno libio situado en Tobruk, de Egipto y de los Emiratos Árabes⁵⁵.

⁵⁴ Cockburn, P., “Libya's future looks bleak as media focus turns elsewhere”, *The Independent*, 6 de abril de 2013, (disponible en <https://www.independent.co.uk/voices/comment/libyas-future-looks-bleak-as-media-focus-turns-elsewhere-8563076.html>, última consulta 29/03/18)

⁵⁵ Ruíz, S., “Libia, ¿puzzle irreconstruible?”, *Estudios de Política Exterior*, 2 de octubre de 2017, (disponible en <https://www.politicaexterna.com/actualidad/libia-puzzle-irreconstruible/>, última consulta 29/03/18)

En diciembre de 2015, la ONU logró que las dos facciones enfrentadas firmaran un pacto para dar los primeros pasos de una transición política que permitiera dar estabilidad al país, pero la Cámara de Representantes de Libia, en Tobruk y de mayoría liberal, rechazó la propuesta por considerar que incluía a demasiados ministros, y que los nombramientos se habían realizado con el único ánimo de atender los deseos de los líderes de las diferentes milicias.

Sin embargo, en el año 2017, el presidente francés Emmanuel Macron celebró a las afueras de París una reunión a la que acudieron los representantes de las facciones enfrentadas, y donde se comprometieron a celebrar unas elecciones democráticas en la primavera del año 2018, bajo la supervisión de la ONU⁵⁶.

El candidato favorito para alzarse con la victoria en estos comicios es el hijo del dictador derrocado, Saif al Islam Gadafi, sobre el que pesa una orden de arresto por parte del Tribunal Penal Internacional por crímenes de guerra. Con el objetivo de conseguir el máximo número de votos en las elecciones, Saif al Islam ha mantenido constantes reuniones con los líderes de la miríada de tribus y milicias repartidas por todo el territorio libio. A día de hoy, este es el candidato que cuenta con el mayor número de apoyos, hasta el punto de que Ashraf Abdel Fattah, miembro del Consejo Supremo de las Tribus Libias, ha declarado que "Hay consenso general para apoyar a Saif al Islam como candidato a las presidenciales. Es la figura más importante capaz de tener éxito en esas elecciones y gestionar el país". Por otra parte, también hay voces que desconfían ya no de la capacidad del líder para dirigir el país, sino de la celebración de esas elecciones esta primavera. Así, Mattia Toaldo, analista del Consejo Europeo para las Relaciones Internacionales cree que "las elecciones son una fantasía en el marco actual"⁵⁷.

4.2 DERECHOS HUMANOS EN LIBIA

El complicado panorama político descrito anteriormente ha dado lugar a que en el territorio libio la defensa de los derechos más básicos de las personas se haya visto

⁵⁶ Meneses, R., "Las facciones rivales acuerdan un alto al fuego y elecciones la próxima primavera", *El Mundo*, 25 de julio de 2017 (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/07/25/59778dab268e3e1b4d8b45af.html>, última consulta 29/03/18)

⁵⁷ Meneses, R., "Un Gadafi a la "reconquista" de Libia", *El Mundo*, 28 de diciembre de 2017, (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/28/5a44022a46163fd6168b45ab.html>, última consulta 29/07/18)

comprometida. Esta situación de absoluta desprotección ha quedado reflejada en diversos informes de agencias como Amnistía Internacional⁵⁸, Human Rights Watch⁵⁹ o la propia ONU⁶⁰. Estos informes revelan que en suelo libio, a día de hoy, se cometen violaciones contra los derechos más elementales de las personas, entre las que se incluye la tortura y el trato degradante, la detención arbitraria unida a condiciones de vida inhumanas en los centro de internamiento, la violencia sexual o el trabajo forzado.

Ello se ve favorecido por el deplorable estado en el que se encuentra el sistema de justicia en el país africano, consecuencia directa de la ausencia de un poder fuerte capaz de tomar las riendas del Estado. Esto ha provocado que aflore un sentimiento de impunidad entre los contrabandistas, traficantes de personas y diversas bandas armadas, todos ellos operando en Libia. Además, la situación de las personas migrantes se ve empeorada por el hecho de que las instituciones sanitarias, afectadas por la mala situación del país, se niegan a atender a los inmigrantes, alegando falta de equipamiento y temor a la propagación de enfermedades infecciosas.

De acuerdo con los informes mencionados anteriormente, las principales violaciones de los Derechos Humanos en Libia tienen que ver con casos de detención arbitraria, tortura y otras formas de trato degradante, trabajos forzados, violencia sexual y violaciones relativas a la intercepción de embarcaciones en el mar, además de los abusos perpetrados por grupos leales al Estado Islámico⁶¹.

- **Detenciones arbitrarias y condiciones inhumanas de vida en los centros de detención.**

Se entiende por detención arbitraria, aquella que se lleva a cabo sin ajustarse a los procedimientos establecidos en la ley, o si la misma es injusta, irracional o innecesaria y

⁵⁸ Amnistía Internacional, “La situación de los Derechos Humanos en el mundo”, Informe 2017/2018, págs. 289-293, (disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF>)

⁵⁹ Human Rights Watch, “Informe Mundial 2018: Luchar por los derechos ofrece resultados exitosos”, Informe Mundial 2018 (disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2018/01/18/informe-mundial-2018-luchar-por-los-derechos-ofrece-resultados-exitosos>)

⁶⁰ United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, 13/12/16 (disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf)

⁶¹ United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, cit.

la misma está prohibida por las leyes internacionales⁶². Además, toda persona detenida debe ser informada de los motivos de su arresto y tiene el derecho de ser llevada ante una autoridad judicial para tener un juicio justo, teniendo también acceso a la representación y consejo legal debidos. Sin embargo, de acuerdo con este informe de la ONU, “Los migrantes en Libia suelen ser retenidos arbitrariamente por periodos indefinidos, durante los cuales su caso no es revisado por ninguna autoridad judicial, además de no tener garantías ni acceso a consejo legal”.⁶³

Del análisis de la información recogida, la UNSMIL concluye que tanto grupos armados, como contrabandistas, traficantes, policías, o miembros de la Guardia Costera Libia y del DCIM (la institución libia encargada de trabajar con migrantes y que opera los centros de detención), han llevado inmigrantes a los centros, sin realizar ningún tipo de identificación o ajustarse a un procedimiento formal establecido, sin que medie autoridad judicial y sin la presencia de abogados. Durante su traslado a los centros de detención, los inmigrantes son retenidos en localizaciones no oficiales, como almacenes, granjas o casas aseguradas por los traficantes o contrabandistas, en donde son golpeados y torturados. Así lo atestigua el testimonio de un hombre de Bangladesh, que relató haber sido secuestrado, para luego ser retenido en un almacén junto con otras 300 personas de diferentes nacionalidades, solo siendo liberado después de que su familia transfiriese a los traficantes la cantidad de 5,000 dinares libios.

Una vez en los centros de detención, las condiciones de los migrantes no son mejores. Muchos de estos centros son almacenes o infraestructuras que no fueron pensadas para ser habitadas, además de ser común el exceso de personas retenidas en un mismo centro, sin acceso a la luz y con apenas ventilación. Bajo estas condiciones, las enfermedades infecciosas se expanden rápidamente. Además, debido a la falta de alimentos, la malnutrición es frecuente, hasta el punto de que según informes recibidos por UNSMIL, la cantidad diaria de calorías que recibían los migrantes en los centros de Trípoli apenas alcanzaba el 35% de lo necesario para un adulto. Una prueba de estas condiciones de vida a las que se ven sometidos los inmigrantes en los centros de detención, es el hallazgo en noviembre de 2016 de 28 cuerpos de inmigrantes enterrados

⁶² ICCPR, art. 9(1). Ver Human Rights Committee, General Comment N° 35, Artículo 9 (Libertad y seguridad de la persona), CCPR/C/GC/35

⁶³ United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, pp. 1, para. 1, cit.

en la ciudad de Bani Walid, los cuales tenían síntomas de haber sufrido malnutrición. Según UNSMIL, cada semana se encuentran cuerpos enterrados en la zona, que está atravesada por una de las rutas utilizadas por los contrabandistas para cruzar Libia de sur a norte.

Las autoridades libias consideran criminales a todas aquellas personas que cruzan sus fronteras de forma irregular, al contrario de lo que defiende el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de Familias, según el cual, aunque la entrada y estancia ilegal en un país es susceptible de constituir una falta administrativa, no es un delito. “Criminalizar la entrada irregular a un país excede el legítimo interés de un Estado en controlar y regular la inmigración ilegal, y resulta en detenciones innecesarias”⁶⁴.

- **Tortura y otras formas de trato degradante**

Muchos de los inmigrantes que llegan a Italia presentan signos de haber sufrido lesiones serias, desde disparos, cuchilladas o golpes en la cabeza que les provocan la pérdida de la vista o el oído, que según explican son causadas por guardias de los centros de detención. Uno de ellos declara “Algunas veces nos pegaban sin ninguna razón, no sabemos si era por el efecto del alcohol, las drogas, o si simplemente lo hacían por diversión...”, mientras que un niño asegura “... nos pegaban con cualquier cosa que cayera en sus manos ... podía ser una piedra, un palo, un ladrillo...”⁶⁵

Los inmigrantes entrevistados por UNSMIL para la elaboración de su informe, declaran que en los centros de detención los guardias practican la extorsión con frecuencia, casi siempre acompañada de actos violentos. Obligan a los migrantes a llamar a sus familias para pedirles que transfieran una suma de dinero, mientras que durante la llamada son torturados para que no se echen atrás. Testigos aseguran que en aquellos casos en los que la familia no podía pagar la cantidad demandada, el migrante podía ser disparado en la cabeza, si no moría como consecuencia de la tortura sufrida.⁶⁶

⁶⁴ General Comment N° 2, CMW/C/GC, para .24.

⁶⁵ United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, pp. 17, para. 2

⁶⁶ United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, pag. 17, para. 4, cit.

Un niño senegalés de 16 años aseguró a personal de UNSMIL que durante su detención por cuatro meses en el centro de Garabulli, pudo observar como los guardias de DCIM cooperaban con un grupo de 4 nigerianos y 3 libios en la extorsión y los trabajos forzados; otro chico nigeriano de 17 años, relató como tras dos meses de estancia en un centro del DCIM, los guardias se lo entregaron a un grupo de contrabandistas a cambio de dinero. Durante su detención vio cómo los guardias golpeaban a un amigo senegalés porque estaba demasiado débil como para poder trabajar o ser vendido. Así, los guardias le dijeron que llamara a su familia para pedir un rescate, pero el joven se negó bajo el pretexto de que su familia era pobre y no podía pagar. Entonces fue golpeado con palos, fue pateado y recibió varios puñetazos, hasta ser dejado en el suelo, sin poder moverse y apenas respirando. Los guardias se lo llevaron y no lo devolvieron junto con el resto de inmigrantes, por lo que el chico nigeriano asumió que su amigo había muerto.

- **Trabajos forzados**

La gran mayoría de los inmigrantes entrevistados por UNSMIL declararon haber sido obligados a trabajar en granjas, hogares, o en la construcción de carreteras, sin recibir ningún pago por ello. Otros, en los centros de detención, se veían obligados a trabajar para poder pagar la cantidad que les demandaban para dejarles salir. Las condiciones de trabajo eran pésimas, sin estar protegidos frente a los elementos, sin apenas comida y con agua no potable.

Como resultado de este trato, las condiciones de salud de estos inmigrantes empeoran rápidamente, y cuando ya no pueden continuar o deciden intentar escaparse, son asesinados.

Un chico senegalés relata que fue secuestrado en Sabha, al sur de Libia, por un grupo de hombres armados y uniformados, que lo llevaron a un almacén. Cuenta que, una vez allí, los guardias se llevaron a un compañero senegalés de 16 años para que trabajara en la construcción, pero se puso enfermo y muy débil como para poder continuar con el trabajo, por lo que lo llevaron de vuelta al almacén. Allí, un guardia armado se le aproximó y le pidió que se pudiera de pie, y al ser incapaz, el guardia comenzó a pisarle el pecho con su bota, mientras el niño lloraba y le rogaba que parase. Unos minutos después el chico no se podía mover ni hablar y el guardia se fue. Al cabo de unas horas otros guardias le dijeron al chico secuestrado en Sabha que llevara el cuerpo de su

amigo muerto al patio trasero, y eso fue todo lo que supo de él. Según este migrante “...nos trataron como animales. Así nos llamaban, “animales”... a nuestros captores no les importaba si vivíamos o moríamos.”⁶⁷

En septiembre de 2016, la UNSMIL recibió informes en los que se detallaba cómo inmigrantes del centro de detención de Tajura, fueron obligados a recoger los cuerpos de aquellos que habían fallecido tratando de cruzar el Mediterráneo y que el mar había devuelto a las playas libias.

- **Violaciones relativas a la intercepción de embarcaciones en el mar**

Las embarcaciones que suelen usar los inmigrantes son barcas hinchables, menos resistentes al oleaje que las barcas de madera usadas por pescadores y sin combustible suficiente para llegar a la costa italiana. Los traficantes suelen equipar estas lanchas con un teléfono satélite para que los migrantes lancen llamadas de socorro y así poder ser rescatados antes de quedar a la deriva en el mar.

Cuando dichos rescates los efectúa la Guardia Costera Libia, los migrantes son normalmente trasladados a centros controlados por el DCIM, pero también a granjas y casas privadas donde son sometidos a trabajos forzados, o en el caso de las mujeres, a violaciones y otras formas de violencia sexual.

De acuerdo con la ONG alemana Sea Watch, una lancha en la que se leía el rótulo de la Guardia Costera Libia, atacó una barcaza hinchable en la que viajaban 150 inmigrantes, que en ese momento se encontraba a 14 millas náuticas de la costa libia. Los hombres abordaron la frágil embarcación golpeando a los inmigrantes con palos, pero debido a la violencia del ataque, uno de los tubos de aire que mantenía la barca a flote estalló, y las personas que la ocupaban cayeron al mar. Sea Watch pudo rescatar a 120 personas, y recuperó 4 cuerpos, presumiendo que los restantes 26 migrantes se encontraban muertos.⁶⁸

⁶⁷ United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, pp. 19, para. 2, cit.

⁶⁸ Sea Watch, “Breaking News: Libyan Coast Guard attack on Sea-Watch rescue operation causes multiple dead”, Comunicado de Prensa, 21 de octubre de 2016 (disponible en <https://sea-watch.org/en/breaking-news-libyan-coast-guard-attack-on-sea-watch-rescue-operation-causes-multiple-dead/>, última consulta 4/04/18)

Además, la Guardia Costera Libia ha tenido altercados con diversas ONG que tratan de rescatar a los inmigrantes una vez están en alta mar, tal y como sucedió el 17 de agosto de 2016. Un barco de Médicos Sin Fronteras que se encontraba a 24 millas náuticas de la costa libia, tratando de rescatar embarcaciones de personas migrantes, cuando una lancha con hombres armados se aproximó a toda velocidad mientras eran disparados por sus tripulantes, que luego abordaron el barco de la ONG durante una hora.⁶⁹ Un representante de la Marina libia, reconoció haber interceptado el bote de MSF, pero puntualizó que los disparos habían sido efectuados al aire, a modo de advertencia.⁷⁰

- **Violencia sexual**

Dentro del alto nivel de desprotección al que se ven expuestas las personas migrantes en Libia, las mujeres son quienes más sufren los abusos de los contrabandistas, los milicianos, los guardias del DCIM o los traficantes. Aquellos que han conseguido llegar a Italia, describen cómo mujeres y niñas son violadas durante su camino a través de Libia, bajo amenazas de muerte y de forma extremadamente violenta. Tal es la situación que incluso los contrabandistas de sus comunidades de origen, conocedores del infierno libio, aconsejan a las mujeres que les pagan para llegar a Europa que tomen pastillas anticonceptivas antes de emprender el viaje. Entre los abusos a los que se ven expuestas incluyen la explotación sexual, a la que se ven especialmente expuestas aquellas mujeres que viajan sin una compañía masculina, siendo forzadas a trabajar como prostitutas.

El personal de UNSMIL recogió el testimonio de una mujer de 27 años, procedente de Camerún, que se escapó de su hogar para evitar ser obligada a contraer matrimonio. Cuando ya había pasado tres meses en Libia, llegó a Sabrata, donde estaba retenida en un almacén junto con otras 25 mujeres de diferentes nacionalidades. Cuenta como todas las noches, hombres libios escogían a varias de las mujeres y se las llevaban con ellos a otras habitaciones, donde las violaban. Ella misma vivió esa situación, cuando dos hombres armados la violaron al mismo tiempo, mientras escuchaba los gritos de otras

⁶⁹ MSF, “Central Mediterranean: MSF condemns attack on rescue vessel”, Comunicado de Prensa, 25 de agosto de 2016 (disponible en <http://www.msf.org/en/article/central-mediterranean-msf-condemns-attack-rescue-vessel>, última consulta 4/04/18)

⁷⁰ Reuters, “Libya navy thought migrant rescuers were smugglers, fired warning shots” Reuters, 30 de agosto de 2018 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-libya-security-migrants/libya-navy-thought-migrant-rescuers-were-smugglers-fired-warning-shots-spokesman-idUSKCN1152Q6>, última consulta 4/04/18)

mujeres en otras habitaciones. En el momento de ser entrevistada por la UNSMIL, la mujer estaba embarazada, como resultado de aquellos abusos.

La gran cantidad de testimonios recogidos por el personal de UNSMIL, plasmados en el informe de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos en Libia,⁷¹ que narran hechos similares a los que describen otras ONG como Amnistía Internacional⁷², nos da una idea de que no se trata de casos aislados, sino que la tónica general en el país africano es la absoluta falta de respeto por los derechos de los migrantes. Teniendo esto en cuenta, cabe plantearse si la Unión Europea esta incurriendo en algún tipo de responsabilidad internacional al externalizar el control de sus fronteras a territorio libio, donde nadie puede asegurar no sólo que las solicitudes de asilo se vayan a examinar debidamente y siguiendo el procedimiento adecuado, sino tampoco el mínimo respeto de los derechos humanos de los migrantes allí retenidos.

5. Análisis de la posible responsabilidad internacional de la UE y los Estados miembros

Una vez ha quedado establecido que las violaciones de DDHH en Libia son un hecho, cabe analizar si la UE y sus Estados miembros son responsables internacionalmente por las mismas, en tanto en cuanto los acuerdos suscritos con el Gobierno de Acuerdo Nacional podrían estar facilitando que tengan lugar en Libia los abusos que se han descrito anteriormente. Estaríamos hablando en este caso de una “ayuda para cometer un acto ilícito”, de acuerdo con la normativa internacional que vincula a los Estados, por lo que en primer lugar hay que determinar qué se entiende por “acto ilícito”. El artículo 2 del texto “Responsability of States for International Wrongful Acts”⁷³ recoge que constituye un ilícito internacional aquel acto atribuible a un sujeto de Derecho Internacional siempre que dicho acto suponga una vulneración de las obligaciones de ese sujeto. En este caso, la obligación internacional que se estaría vulnerando por parte de Libia, sería la prohibición de sufrir tortura o tratos inhumanos o degradantes,

⁷¹ United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, cit.

⁷² Amnistía Internacional, “La situación de los Derechos Humanos en el mundo”, cit.

⁷³ Comisión de Derecho Internacional/Asamblea General, *Yearbook of the International Law Commission, vol. II* (Segunda Parte), 2011: General Assembly resolution 56/83 del 12 de diciembre de 2001, corregida A/56/49 (vol. I): /Corr. 4. «Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts».

recogida en el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 1 de la Convención de la ONU contra la Tortura y en el artículo 3 del CEDH, además de tratarse de un derecho no-derogable de acuerdo al artículo 4 de la ICCPR. Según lo expuesto en los informes comentados anteriormente, tanto de Naciones Unidas como de Amnistía Internacional, también podría incluirse la violación de la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado, recogida en el artículo 4 CEDH.

La ayuda para cometer un acto ilícito está recogida en el artículo 16 del mismo texto como uno de los casos por los cuales los Estados ostentan responsabilidad internacional derivados de sus actos. Según dicho artículo, se considera que un Estado que presta ayuda a otro en la comisión de un ilícito internacional, es responsable por ello cuando se cumplen dos requisitos:

- que el Estado que presta la ayuda lo haga conociendo las circunstancias del ilícito internacional que comete la otra parte.
- que el acto ilícito también lo sería si fuera cometido por el Estado que presta la ayuda.

A la luz del contenido de este artículo y de los comentarios de la ILC que los siguen⁷⁴, es necesario realizar un análisis para determinar si existe o no responsabilidad internacional por parte de la UE al estar prestando ayuda técnica y económica para el desarrollo de las instituciones de un país, en el que se violan sistemáticamente los derechos más fundamentales de las personas. Dicho análisis debe determinar si se cumplen los dos presupuestos establecidos en la norma antes citada.

En cuanto al elemento intelectual, en el párrafo tercero de dichos comentarios establece que el contenido del artículo 16 solo es aplicable:

- primero: en aquellas situaciones en las que el Estado que presta la ayuda conoce la situación del Estado que está cometiendo el ilícito
- segundo: siempre y cuando la ayuda se haya prestado con el fin de facilitar la comisión del acto y que realmente lo haga.

⁷⁴ Comisión de Derecho Internacional, “Draft on Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries”, 2001 (disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, última consulta 9/04/18)

En cuanto a la primera condición, según lo dispuesto en el párrafo 4 de los comentarios, los Estados de la UE deben conocer de las violaciones de Derechos Humanos que se cometen en Libia. De acuerdo con el informe de Amnistía Internacional “Lybia’s dark web of Collusion”, los Estados europeos están al tanto de la situación en Libia⁷⁵, hasta el punto de que en respuesta a una carta dirigida al Primer Ministro italiano, Paolo Gentiloni, su Consejero Diplomático escribió:

“Estamos en la primera línea para mejorar las condiciones de vida en los centros de recepción de migrantes en Libia, cuyos problemas conocemos desde hace mucho tiempo, en cooperación con los principales actores y las agencias internacionales.”⁷⁶

Así mismo, la Comisión Europea ha reconocido que las condiciones de vida de los inmigrantes en los centros de detención libios son pésimas, muy por debajo del umbral que marca el cumplimiento de las normas internacionales, añadiendo que establecer unas condiciones dignas en esos centros, va aparejada a la lucha contra los malos tratos, la tortura, la extorsión y los tratos inhumanos⁷⁷, admitiendo así de forma implícita que es consciente de estas violaciones de los derechos humanos.

A la vista de estas evidencias, resulta difícil discutir que los gobiernos europeos no conocen la situación de las personas atrapadas en Libia, por lo que se cumple la primera condición para que concurra el elemento intelectual del hecho descrito en el artículo 16 ILC.

En el párrafo 5 de los comentarios al artículo 16 ILC, se establece que, además de la condición analizada *supra*, la ayuda debe prestarse con el fin de facilitar la comisión del ilícito internacional, y no solo eso, sino que el acto debe consumarse. Así, los Estados de la UE deberían estar prestando ayuda a Libia con el objetivo de que los inmigrantes allí confinados fueran objeto de torturas y otros tratos degradantes, lo cual resulta difícilmente imaginable y no ha resultado probado hasta el momento. Sin embargo, si

⁷⁵ Amnistía Internacional, “Lybia’s dark web of Collusion”, 2017, pág. 51-59, (disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF> última consulta 9/04/18)

⁷⁶ Amnistía Internacional, “Lybia’s dark web of Collusion”, pag.58, cit.

⁷⁷ Comisión Europea, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas*, 20 de febrero de 2017, pág. 11 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017JC0004>, última consulta 9/04/18)

nos atenemos al tenor literal del comentario, los casos en los que podría establecerse la responsabilidad internacional de un Estado que presta ayuda a otro en la comisión de acto ilícito, serían muy limitados, por lo que se hace necesario adoptar un enfoque más amplio. Siguiendo esta línea argumentativa, Richard Mackenzie-Gray Scott defiende que de acuerdo con el contenido del artículo 30 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁷⁸, sería aceptable que se incluyeran no sólo aquellos supuestos en los que el Estado que presta la ayuda, lo hace explícitamente para facilitar la comisión del ilícito, sino también aquellas situaciones en las que el resultado dañino es predecible a razón del devenir normal de los acontecimientos⁷⁹.

En este caso, los Estados europeos no podrían discutir que dada la caótica situación en Libia y las constantes violaciones de derechos que allí tienen lugar, la ayuda que prestan al gobierno de ese país será probablemente usada para llevar a cabo actos contrarios al Derecho Internacional.

En cuanto al segundo elemento descrito en el artículo 16 ILC, para que se le pueda exigir responsabilidad internacional a un Estado que presta ayuda a otro en la comisión de un ilícito, dicho acto ilícito debe serlo también en el Estado que “facilita” su comisión. En este caso, como hemos aclarado anteriormente, la obligación internacional que se estaría vulnerando sería la prohibición de someter a una persona a tortura o tratos degradantes o inhumanos. Como se ha señalado *supra*, dicha prohibición esta recogida en varias normas, entre las que se incluye la Convención contra la Tortura, que vincula tanto a Libia como a todos los Estados miembros de la UE. Además, la prohibición de la tortura es una norma de derecho consuetudinario, vinculante para todos los Estados.

Dado que se cumple el segundo punto del artículo 16 ILC, lo único que quedaría por determinar sería si las violaciones de los Derechos Humanos que están teniendo lugar en Libia están siendo llevadas a cabo por el propio gobierno libio, o sí por el contrario, dichas violaciones son realizadas por milicias ajenas al gobierno. En el caso de que

⁷⁸ Corte Penal Internacional, “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Hecho en Roma el 17 de julio de 1998, en vigor el 1 de julio de 2002, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544, (disponible en <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ae9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatutengl.pdf>)

⁷⁹ Mackenzie-Gray Scott, R., “Torture in Lybia and Questions of EU Member State Complicity”, *Ejil: Talk*, 11 de enero de 2018, (disponible en <https://www.ejiltalk.org/torture-in-libya-and-questions-of-eu-member-state-complicity/> última consulta 9/04/18)

fuera el gobierno libio quien violara los derechos de los migrantes, a través de sus agentes, como es el caso de los guardias del DCIM, dependientes del Ministerio del Interior, sería de aplicación el artículo 4 ILC. Dicho artículo estipula que se considerará un acto atribuible al Estado aquel que sea realizado por un órgano que tenga poder ejecutivo, legislativo o judicial, entendiéndose por órgano cualquier persona o entidad que desempeñe esas funciones de acuerdo con una norma interna del Estado. Con arreglo al contenido de este artículo, las violaciones de derechos llevadas a cabo por las instituciones dependientes del gobierno libio, resultarían en la exigibilidad de responsabilidad internacional al país africano por dichos actos. Sin embargo, si se argumenta que las violaciones de los derechos de las personas migrantes no son llevadas a cabo por agentes dependientes del gobierno, sino por actores no gubernamentales, como podría ser el caso de las acciones de las milicias armadas que gobiernan pequeños territorios, o de la Guardia Costera, conformada tanto por agentes del gobierno como por milicianos, es más complicado establecer si hay alguien a quien se le pueda exigir responsabilidad internacional por los ilícitos cometidos.

Según Daragh Murray, Profesor en la Universidad de Essex, aquellos grupos armados que participen en un conflicto internacional, sí que ostentarán responsabilidad internacional por los posibles ilícitos que cometan, aunque no dependan de ningún gobierno⁸⁰. En el caso de Libia, hasta el pasado 25 de julio, cuando se acordó un alto el fuego entre los líderes de las dos facciones enfrentadas, el presidente Fayeze Al-Sarraj, y el mariscal Jalifa Hafter, el país seguía sumido en una guerra que ha terminado por destruirlo hasta sus cimientos⁸¹, por lo que los grupos armados que participaran en ese conflicto serían internacionalmente responsables por sus actos hasta ese momento. Si así fuera, y el Tribunal estimara que se cumple el elemento intelectual, tanto algunos Estados miembros, como instituciones de la UE, podrían ser responsables por prestar ayuda a un actor no estatal en la comisión de un ilícito internacional.

⁸⁰ Murray, D., “Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups” *Ejil: Talk*, 02 de noviembre de 2016, (disponible en <https://www.ejiltalk.org/book-discussion-introducing-daragh-murrays-human-rights-obligations-of-non-state-armed-groups-2/> última consulta 11/04/18)

⁸¹ Ayuso, S., “Los dos hombres fuertes de Libia se comprometen a un alto al fuego en París”, *El País*, 25 de julio de 2017 (disponible en https://elpais.com/internacional/2017/07/25/actualidad/1500973037_904058.html última consulta 11/04/18)

De todas formas, en este campo la ley no está desarrollada, por lo que la posibilidad de que los Estados de la Unión pudieran ser declarados responsables por facilitar la comisión de un ilícito internacional por parte de un actor no estatal, es solo una hipótesis. Sin embargo, no puede obviarse que los Estados miembros han contribuido de forma significativa al sufrimiento de miles de personas que permanecen atrapadas en Libia y es innegable que son moral y políticamente cómplices de las torturas y los tratos inhumanos que a día de hoy siguen sufriendo las personas migrantes en Libia.

Finalmente, para terminar el análisis de la posible responsabilidad internacional de las instituciones de la UE y algunos de sus Estados miembros por la ayuda prestada al gobierno libio, analizaremos de forma sucinta el concepto del “neo non-refoulement”. Éste acomoda la noción del “non-refoulement” a la nueva dinámica que siguen los Estados europeos, quienes para evitar el desacato de las sentencias del TEDH antes citadas, no devuelven a los inmigrantes que llegan a sus costas de vuelta a Libia, sino que detectan las embarcaciones en el mar y avisan a los guardacostas libios para que sean ellos los que los intercepten. De esta forma, evitan llegar a ejercer su jurisdicción directamente sobre los inmigrantes, no siendo así responsables de la suerte de las personas que tratan de llegar a Europa. Si antes se hablaba de operaciones de “push back”, ahora se usa el término “pull-back” para referirse al hecho de que es la propia Guardia Costera Libia quien “tira” de los inmigrantes de vuelta a suelo libio, en vez de ser las patrulleras europeas quienes les “empujan”, como ocurría antes.

En la propia sentencia *Hirsi Jamaa*,⁸² donde el TEDH concluye que, al igual que las operaciones de “push back”, también son ilícitas las operaciones de apoyo a terceros países para que eviten la salida de inmigrantes irregulares desde su territorio, se plantean dudas acerca de la posibilidad de que la colaboración por parte de instituciones europeas con terceros estados no vulnere la prohibición de “non-refoulement.”⁸³ En esta misma línea, el juez Paulo Pinto de Albuquerque, en su voto particular argumenta: “un

⁸² *Hirsi Jamaa and Others vs. Italy* (2012) European Court of Human Rights. Application N° 27765/09

⁸³ C.J. Gortázar Rotaeché, “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 (F. Gómez Isa, I. Enciso, and A. Emaldi (Eds.). *Globalización y Derecho: Desafíos y tendencias. (Globalization and Law: Challenges and Trends)*, University of Deusto, Bilbao (2013).

Estado no puede evadir sus obligaciones contractuales en lo relativo a los refugiados usando mecanismos que cambien en lugar de determinación de su estatus.”⁸⁴

6. Conclusiones

A raíz de la guerra civil que sufrió el país, Libia ha quedado devastada. Es un Estado cuyo gobierno apenas puede ejercer su poder sobre la capital y algunos barrios periféricos, carente de infraestructuras, con un sistema sanitario colapsado, y en el que grande zonas del país son controladas por milicias, contrabandistas y traficantes de personas. Este es el escenario al que se suben las personas migrantes que huyen del miedo y de la inseguridad que les atenaza en sus países de origen, donde sufren guerras, hambre, o violaciones de sus derechos inherentes como personas. Una vez en Libia, desde donde los traficantes les prometen que embarcarán hacia Europa, los migrantes son retenidos por períodos indefinidos de tiempo en almacenes, granjas o cualquier otro tipo de construcción, donde son víctimas de abusos como torturas, violaciones o sometimiento a trabajos forzados, sin olvidar que las condiciones en los lugares donde permanecen son inhumanas, sin ventilación, ni comida, ni agua corriente. Cuando finalmente se hacen a la mar en precarias embarcaciones, son detectados por los agentes europeos, ya que Libia no cuenta con los medios técnicos necesarios para ello, quienes avisan a la Guardia Costera Libia para que sea ella quienes los intercepten y los devuelvan al país africano. Esta operativa tiene como fin evitar incumplir los mandatos del TEDH recogidos en la sentencia *Hirsi Jamaa and Others vs Italy*, en la que se señalaba que los Estados europeos debían atender a sus obligaciones para con las personas migrantes cuando estas subían a bordo de embarcaciones con bandera de un Estado miembro, no siendo lícito que las devolvieran al lugar desde donde habían partido, por contravenir el artículo 4 del Protocolo N° 4 del CEDH, que prohíbe las devoluciones en caliente. Además, los Estados europeos también estarían violando el artículo 3 CEDH, al estar devolviendo a las personas a un lugar donde sufren un serio riesgo de que sus derechos sean violados, tal y como demuestran los informes de diversas ONG.

⁸⁴ Deboer, T., “Closing Legal Black Holes: The Role of Extraterritorial Jurisdiction in Refugee Rights Protection”, *Journal of Refugee Studies*, vol 28, N° 1, 2014, pp. 118-134.

Una vez de vuelta en Libia, los inmigrantes son llevados a centros del DCIM, dependientes del Ministerio del Interior, en donde según testimonios de los propios migrantes, los guardias, agentes del gobierno, les tratan como animales, siendo víctimas de torturas y tratos degradantes de la misma forma que ya lo habían sido cuando se encontraban en manos de los traficantes y los contrabandistas.

A día de hoy, aún no puede darse una respuesta alejada de todo género de duda a la respuesta de si los Estados miembros y la UE son responsables internacionales por prestar ayuda al gobierno libio en la comisión de un acto ilícito. La legislación internacional en esta materia aún no está lo suficientemente desarrollada, y son los jueces quienes a través de interpretaciones de las normas existentes están construyendo un marco que limite la actuación de los Estados, más preocupados de frenar la llegada de solicitantes de asilo que de cumplir las obligaciones internacionales que han asumido. De todas formas, no puede obviarse que la implementación de la política de externalización del control de la frontera sur de Europa a Libia puede constituir un acto ilícito, atribuible a la Unión Europea y los Estados miembros. Los gobiernos de la Unión conocen de las violaciones de los derechos humanos en Libia, cumpliéndose así el primer requisito para poder ser considerados responsables, según el contenido de los artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados. En cuanto al segundo requisito (que los Estados faciliten la ayuda explícitamente para la comisión del acto ilícito), puede ser superado si, en base a la línea argumentativa seguida por Richard Mackenzie-Gray Scott, se defiende que sería plausible entender del contenido del artículo de forma que pudieran ser subsumidos en él los casos en los que de acuerdo al devenir normal de los acontecimientos, sería predecible que el acto ilícito fuera a tener lugar. Teniendo en cuenta la caótica situación que se vive en Libia, y el conocimiento de la misma por parte de los gobiernos europeos, es difícil imaginar que no pudieran predecir cuál sería el desenlace final. Así, si el TEDH estimara que se cumple el elemento intelectual, resultaría probable que los Estados europeos, así como la propia UE, fueran declarados responsables internacionalmente por prestar ayuda a un tercer Estado en la comisión de un ilícito internacional.

Es innegable que las barreras que han construido para frenar los flujos migratorios que llegan a Europa están contribuyendo a generar un sufrimiento aún mayor para aquellas

personas que huyen de la guerra y la miseria. Atrapados en un país donde se ven expuestos a sufrir graves violaciones de los derechos que les son inherentes como personas, los inmigrantes ya no mueren en el mar, como se ufanan en señalar los líderes europeos, alegando que esta nueva estrategia de control migratorio esta motivada por fines humanitarios, pero su situación no ha mejorado en absoluto. Según cifras de la Agencia de las Naciones Unidas para la Migración (OIM), durante el año 2017 casi 3.000 personas perdieron la vida cruzando el Mediterráneo, apenas 1.500 personas menos que el año anterior, y durante el primer trimestre de 2018, la cifra de migrantes muertos o desaparecidos ya se eleva a 463, por 536 en 2017⁸⁵. A través de esta política, los líderes europeos alejan el problema migratorio, no solo de sus costas, sino del ojo crítico de la opinión pública. Se aprovechan de la desinformación, de la que son cómplices los medios de comunicación, para hacer ver que el problema está siendo solucionado, pero un examen en profundidad de la crisis migratoria revela una preocupante falta de ética y de moral por parte de una Europa que parece despreocuparse de lo que pueda pasarles a las personas atrapadas en Libia.

Las políticas de los países de la UE están priorizando el frenar la entrada de personas, lo cual puede ser comprensible en un contexto de urgencia, pero no se está haciendo nada para poner fin a las causas primigenias que motivan la inmigración forzosa, por lo que si continúan con este enfoque, los líderes europeos solo conseguirán trasladar el problema migratorio a otro momento temporal y espacial. Para poner fin al conflicto migratorio, Europa debe centrarse en atajar la raíz del problema, poniendo su atención y sus recursos al servicio de aquellos países de los que la gente huye. Siria, Afganistán, Somalia, Sudán, Eritrea, o la República del Congo, son solo algunos ejemplos de lugares en donde la inseguridad es abrumadora, y donde la dignidad de la persona y los derechos que le son propios apenas son respetados. Si los recursos técnicos, económicos y políticos de los Estados de la Unión se utilizaran para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de aquellos países emisores de refugiados, ofreciéndoles un futuro en su tierra, estos no tendrían que abandonar sus hogares, impulsados por el miedo y la falta de esperanza. Si por el contrario, las políticas de inmigración siguen centrándose en frenar el flujo de personas, se podrá reducir temporalmente el número de personas

⁸⁵ Cambio16, “Muertes en el Mediterráneo superan las 400 en los dos primeros meses de 2018”, *Cambio16*, 17 de marzo de 2018, (disponible en <https://www.cambio16.com/mundo/muertes-en-el-mediterraneo-en-2018/>, última consulta 16/04/18)

que consigue llegar a Europa, pero las cifras que estas medidas arrojan no podrán considerarse un éxito, ya que lo único que se estará consiguiendo es trasladar el problema a otro lugar. Los migrantes seguirán llegando, y eventualmente encontrarán la forma de sortear las barreras europeas. Las víctimas de la migración forzosa abandonan sus lugares de origen impulsados por una motivación irrefrenable, la de salvar su vida y asegurarse un futuro digno, y si la política regulatoria de la Unión Europea no va encaminada a construir vías legales que permitan a los solicitantes de asilo recibir la protección internacional que necesitan, estos encontrarán otra forma de alcanzar Europa, sin que además pueda solucionarse el problema de las redes de inmigración ilegal, que se verán beneficiadas por esta coyuntura.

Atacar las raíces del problema debe ser el objetivo a largo plazo, pero hasta que esta estrategia ofrezca resultados, los Estados europeos deben adoptar, en el corto y medio plazo, políticas que se basen en la solidaridad entre los diferentes Estados y que de manera eficiente permitan llevar a cabo un reparto de los solicitantes de asilo que sea justa tanto para las personas como para los países implicados. En este sentido, el informe Wilkström ofrece la posibilidad de reorientar la regulación europea en materia migratoria en la dirección apropiada. Además de tener en cuenta de una forma significativa los vínculos que los solicitantes de asilo pudieran tener con algún país europeo, la regla aplicable a los supuestos que no estén especificados en la normativa, esto es, la regla aplicable por defecto, plantea un modelo más justo para los Estados miembros que el anterior sistema, tanto en el ámbito del reparto del examen de las solicitudes, como en cuanto a las obligaciones financieras de los Estados. De todas formas, para que el sistema pudiera funcionar sería necesario un cambio de mentalidad por parte de los gobiernos de los países europeos, para que la solidaridad se convierta en un pilar fundamental de esta nueva regulación migratoria, y los intereses particulares y cortoplacistas no entorpezcan la aplicación práctica de un nuevo y prometedor sistema regulatorio en materia migratoria.

Por otra parte, la Declaración de Nueva York⁸⁶, adoptada el 19 de septiembre de 2016, constituye también un paso en la dirección correcta. A través de la misma, los líderes

⁸⁶ Henley M., “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados – Declaración de Nueva York” *ACNUR*, 2016, (disponible en <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados/declaracion-de-nueva-york/>)

mundiales manifestaron su intención de cooperar para cumplir con los compromisos adoptados en materia migratoria, y se comprometieron a alcanzar una serie de objetivos con el fin de solventar los problemas a los que hacemos frente en la actualidad, así como para preparar al mundo para enfrentarse con garantías a los obstáculos que aún están por venir. Entre dichos objetivos se encuentran el garantizar un especial cuidado hacia los migrantes más vulnerables, asegurando que los menores puedan empezar a estudiar en el plazo de un mes desde su llegada, y prestando especial atención a que se respeten los derechos las mujeres y de las niñas, además de apoyar financieramente a Estados que acojan a un mayor número de refugiados. También se buscará mejorar el servicio humanitario y para el desarrollo para aquellos países que se encuentren en peor situación y dar un mayor peso mundial a la inmigración, incorporando en las Naciones Unidas a la Organización Internacional para las Migraciones. Para este año 2018, el objetivo es celebrar una conferencia mundial que permita adoptar un pacto mundial de refugiados, que equilibre la carga y la responsabilidad que deben soportar los diferentes estados. El objetivo será que la migración se trate desde unos principios y enfoques similares, que permitan que esta sea segura y ordenada.

Personalmente, opino que es de interés mundial que cambie el punto de vista desde el que los gobiernos occidentales han abordado hasta ahora el conflicto migratorio, y que también la sociedad comprenda que lejos de suponer una amenaza, la convivencia con otra gente y otras culturas no hará más que enriquecernos. Tal y como dijo el filósofo chino Lao Tse, “El sabio no atesora. Cuanto más ayuda a los demás, más se beneficia. Cuanto más da a los demás, más obtiene para él.”

7. Bibliografía

LIBROS

1. Carrillo Salcedo, J.A., *El Convenio Europeo de Derecho Humanos*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 91-111
2. Gortázar Rotaeché, C.J., *Derecho de Asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 227-237

ARTÍCULOS DE REVISTAS

3. Aragall, X., “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, *La Vanguardia – Dossier*, Nº 58, 2015, (disponible en <http://www.iemed.org/sala-de-premsa/iemed-als-mitjans/refugiados-e-inmigrantes-en-el-mediterraneo> última consulta 13/02/18)
4. Garcés-Mascareñas, B. “Por qué Dublín “no funciona”” *Notes Internacional CIBOD*, n. 135, 2015, ISSN: 2013-4428, (disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona; última consulta 17/03/18)
5. Gortázar Rotaeché, C.J., “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 (F. Gómez Isa, I. Enciso, and A. Emaldi (Eds.). *Globalización y Derecho: Desafíos y tendencias. (Globalization and Law: Challenges and Trends)*, University of Deusto, Bilbao (2013).
6. Morgades Gil, S., “Refugiado”, *Euomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº 10, abril – septiembre 2016, pp. 231-249, ISSN 2253-6655

INFORMES

7. Amnistía Internacional, “La situación de los Derechos Humanos en el mundo”, Informe 2017/2018, pp. 289-293, (disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF>)
8. Human Rights Watch, “Informe Mundial 2018: Luchar por los derechos ofrece resultados exitosos”, Informe Mundial 2018 (disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2018/01/18/informe-mundial-2018-luchar-por-los-derechos-ofrece-resultados-exitosos>)
9. Informe de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, (disponible en <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>; última consulta 18/03/18)

10. United Nations Support Mission in Libia (UNSMIL), “Detained and Dehumanised”, 13 de diciembre de 2016 (disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf)

COMUNICADOS DE PRENSA

11. Comisión Europea, “Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración”, Comunicado de Prensa, 13 de mayo de 2017 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm, última consulta 17/02/18)
12. Council of the EU, “Declaración UE-Turquía”, Comunicado de Prensa 144/16, 18 de marzo de 2016, (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, última consulta 15/03/18)
13. Declaración Conjunta, Paris, 28 de agosto de 2017 (disponible en https://m.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/08/2017-08-28-statement-refugee-migration-english.pdf?__blob=publicationFile&v=1, última consulta 27/04/18)
14. Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo, 21 de abril de 2015 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>, última consulta 15/02/18)
15. MSF, “Central Mediterranean: MSF condemns attack on rescue vessel”, Comunicado de Prensa, 25 de agosto de 2016 (disponible en <http://www.msf.org/en/article/central-mediterranean-msf-condemns-attack-rescue-vessel>, última consulta 4/04/18)
16. Sea Watch, “Breaking News: Libyan Coast Guard attack on Sea-Watch rescue operation causes multiple dead”, Comunicado de Prensa, 21 de octubre de 2016 (disponible en <https://sea-watch.org/en/breaking-news-libyan-coast-guard-attack-on-sea-watch-rescue-operation-causes-multiple-dead/>, última consulta 4/04/18)

REFERENCIAS DE INTERNET

17. ACNUR, “¿Quién es un Refugiado?”, (disponible en <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>, última consulta 5/02/18)

18. Comisión Europea, “Agenda Europea sobre Migración – Cuatro pilares para gestionar mejor la inmigración”, 2015 (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf, última consulta 17/02/18)
19. Comisión Europea, “Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas”, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, 20 de febrero de 2017, pág. 11 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017JC0004>, última consulta 9/04/18)
20. Declaración de Malta, 3 de febrero de 2017, (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>, última consulta 27/04/18)
21. Dembour, M., “Interception-at-sea: Illegal as currently practiced – Hirsi and Others v. Italy.” Strasbourg Observers, 2012, (disponible en <https://strasbourgobservers.com/2012/03/01/interception-at-sea-illegal-as-currently-practiced-hirsi-and-others-v-italy/>, última consulta 26/04/18)
22. EUNAVFOR MED Operation SOPHIA, “About EUNAVFOR MED Operation SOPHIA”, 2016 (disponible en https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med-operation-sophia/36/about-eunavfor-med-operation-sophia_en, última consulta 16/02/18)
23. European Commission, “A European Union Emergency Trust Fund for Africa”, 2015 (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21933/euagendaformigration_trustfund-v10.pdf última consulta 18/02/18)
24. European Commission, “Anex to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council”, Brussels, 6 de septiembre de 2017, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_4_en.pdf, última consulta 15/03/18)
25. European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council”, Bruselas, 20 de febrero de 2016, (disponible en <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what->

- we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf, última consulta 15/03/18)
26. Gortázar Rotaecbe, CJ., “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, Real Instituto Elcano, ARI 5/2016, 2016, (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa; última consulta (17/03/18)
 27. Henley M., “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados – Declaración de Nueva York” ACNUR, 2016, (disponible en <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados/declaracion-de-nueva-york/>)
 28. Human Rights Watch, “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, 3 de marzo de 2016, (disponible en <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>, última consulta 15/03/18)
 29. Mackenzie-Gray Scott, R., “Torture in Lybia and Questions of EU Member State Complicity”, Ejil: Talk, 11 de enero de 2018, (disponible en <https://www.ejiltalk.org/torture-in-libya-and-questions-of-eu-member-state-complicity/> última consulta 9/04/18)
 30. Maiani, F., “The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?”, Odysseus Network, 2016, (disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/the-report-of-the-european-parliament-on-the-reform-of-the-dublin-system-certainly-bold-but-pragmatic/> última consulta 21/04/18)
 31. Memorandum of Understanding (MoU) Libya-Italy, 2017, (disponible en http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf última consulta 26/04/18)
 32. Mendiá, I., “Migración forzosa”, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, (disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/143>, última consulta 5/02/18)
 33. Mohorte, A., “En qué consiste el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para frenar el flujo de refugiados”, Magnet – Xataka, 08 de marzo de 2016, (disponible en <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/en-que-consiste-el-acuerdo-entre-la->

- union-europea-y-turquia-para-frenar-el-flujo-de-refugiados, última consulta 15/03/18)
34. Murray, D., “Human Rights Obligations of Non-Estate Armed Groups” Ejl: Talk, 2 de noviembre de 2016, (disponible en <https://www.ejiltalk.org/book-discussion-introducing-daragh-murrays-human-rights-obligations-of-non-state-armed-groups-2/> última consulta 11/04/18)
 35. Oficina de Publicaciones de la UE, “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, 2014, (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf; última consulta (17/03/18)
 36. Oficina Europea de Apoyo al Asilo, (disponible en <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do>; última consulta 18/03/18)
 37. Palm, A., “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?” Odysseus Network, 2017 (disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>, última consulta 27/04/18)
 38. Peers, S. & Roman, E., “The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?”, EU Law Analysis, 5 de febrero de 16, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>, última consulta 15/03/18)
 39. Ruíz, S., “Libia, ¿puzzle irreconstruible?”, Estudios de Política Exterior, 2/10/2017, (disponible en <https://www.politicaexterior.com/actualidad/libia-puzzle-irreconstruible/>, última consulta 29/03/18)
 40. UNHCR Factsheet – Libya, 2017, (disponible en <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Libya%20Fact%20Sheet%20-%20April%202017.pdf>, última consulta (26/04/18)
 41. Valletta Summit – Action Plan (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf última consulta 18/02/18)
 42. Valletta Summit – Political Declaration (disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf última consulta 18/02/18)

ARTÍCULOS DE PRENSA

43. Abellán, L., “La UE ofrece más dinero a África para que contenga la inmigración”, *El País*, 12 de noviembre de 2015 (disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447238314_386461.html, última consulta 18/02/18)
44. ANSA, “Migrantes: Alfano, 200 millones para el Fondo de África para detener las salidas”, *Ansa*, 2 de febrero de 2017, (disponible en http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2017/02/01/migranti-alfano-200-milioni-al-fondo-per-lafrica-per-stop-alle-partenze_c5f4a528-b546-40e9-86fe-e64da2e75b3d.html, última consulta 27/04/18)
45. Ayuso, S., “Los dos hombres fuertes de Libia se comprometen a un alto al fuego en París”, *El País*, 25 de julio de 2017 (disponible en https://elpais.com/internacional/2017/07/25/actualidad/1500973037_904058.html última consulta 11/04/18)
46. Cockburn, P., “Libya's future looks bleak as media focus turns elsewhere”, *The Independent*, 6 de abril de 2013, (disponible en <https://www.independent.co.uk/voices/comment/libyas-future-looks-bleak-as-media-focus-turns-elsewhere-8563076.html>, última consulta 29/03/18)
47. Egurbide, P., “Acuerdo entre España y Senegal para frenar la migración” *El País*, 6 de diciembre de 2006 (disponible en https://elpais.com/diario/2006/12/06/espana/1165359616_850215.html, última consulta 18/02/18)
48. Europa Press, “La UE y Marruecos firman un acuerdo para reforzar la colaboración en inmigración y movilidad”, *Europa Press*, 7 de junio de 2013 (disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-ue-marruecos-firman-acuerdo-reforzar-colaboracion-inmigracion-movilidad-20130607130039.html> última consulta 13/02/18)
49. Meneses, R., “Las facciones rivales acuerdan un alto al fuego y elecciones la próxima primavera”, *El Mundo*, 25 de julio de 2017, (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/07/25/59778dab268e3e1b4d8b45af.html>, última consulta 29/03/18)
50. Meneses, R., “Un Gadafi a la “reconquista” de Libia”, *El Mundo*, 28 de diciembre de 2017, (disponible en

- <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/28/5a44022a46163fd6168b45ab.html>, última consulta 29/07/18)
51. Ordaz, P., “700 Inmigrantes desaparecidos tras hundirse su barco en aguas libias”, *El País*, 19 de abril de 2015, (disponible en https://elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225_038632.html, última consulta 15/02/18)
52. Reuters, “Dos pilotos se tiran en paracaídas de un avión para evitar bombardear a civiles”, *El Mundo*, 23 de febrero de 2011 (disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/23/internacional/1298472597.html>, última consulta 29/03/18)
53. Reuters, “Libya navy thought migrant rescuers were smugglers, fired warning shots” *Reuters*, 30 de agosto de 2018 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-libya-security-migrants/libya-navy-thought-migrant-rescuers-were-smugglers-fired-warning-shots-spokesman-idUSKCN1152Q6>, última consulta 4/04/18)
54. Rojas, A., “Fondos de la UE acaban en manos de milicias genocidas en Sudán”, *El Mundo*, 17 de diciembre de 2017, (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/13/5a2fe3fa468aeb624b8b4599.html>, última consulta 27/04/18)

LEGISLACIÓN

55. Comisión de Derecho Internacional, “Draft on Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries”, 2001 (disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, última consulta 9/04/18)
56. Comisión de Derecho Internacional/Asamblea General, Yearbook of the International Law Commission, vol. II (Segunda Parte), 2011: General Assembly resolution 56/83 del 12 de diciembre de 2001, corregida A/56/49 (vol. I): /Corr. 4. «Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts».
57. Consejo de Seguridad de la ONU, “Resolución 1970”, S/RES/1970 (2011) (disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d6ce9a82>)

58. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951 (disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/documentos/bdl/2001/0005>)
59. Corte Penal Internacional, “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Hecho en Roma el 17 de julio de 1998, en vigor el 1 de julio de 2002, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544, (disponible en <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ae9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf>)
60. Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, 10 de diciembre 1948, (disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
61. Treaty of Friendship, Partnership and Cooperation between the Italian Republic and the Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya, 2008 (disponible en <https://www.perfar.eu/policies/treaty-friendship-partnership-and-cooperation-between-italian-republic-and-great-0>)

JURISPRUDENCIA

62. Hirsi Jamaa and Others vs. Italy (2012) European Court of Human Rights. Application N° 27765/09
63. M.S.S. vs Belgium and Greece (2011) European Court of Human Rights. Application No. 30696/09
64. Al Jedda vs The United Kingdom (2011) European Court of Human Rights, Application N° 27021/08
65. Al Skeini vs The United Kingdom (2011) European Court of Human Rights, Application N° 55721/07