

## LA DESNATURALIZACIÓN DE LA ZONA SAR EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL: DE PIEZA CLAVE PARA SALVAR VIDAS A INSTRUMENTO CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS

Claudia JIMÉNEZ CORTÉS\*

### RESUMEN

#### LA DESNATURALIZACIÓN DE LA ZONA SAR EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL: DE PIEZA CLAVE PARA SALVAR VIDAS A INSTRUMENTO CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS

En diciembre de 2017 Libia registró en la Organización Marítima Internacional una zona de salvamento y rescate (zona SAR), pensada, diseñada y financiada por la Unión Europea y sus Estados miembros. A partir de entonces, los guardacostas libios han pasado a coordinar casi en exclusiva todas las operaciones de salvamento de la ruta migratoria del Mediterráneo central, hoy por hoy una de las más letales del mundo. El presente trabajo cuestiona la validez de dicha zona tanto por la incapacidad material de la guardia costera libia para desarrollar la función de salvamento en su zona SAR, como por la imposibilidad de poder considerar a aquel Estado como «puerto seguro». Su creación y funcionamiento, de hecho, no son sino un reflejo más de la política de externalización de fronteras de la UE que, en este caso, tiene como consecuencia añadida la desvirtuación de un principio tan esencial y antiguo como es el deber de socorro en el mar, cuya única finalidad debería ser «salvar vidas».

**Palabras clave:** zona SAR, naufragio, salvamento, rescate, lugar seguro, inmigración, Libia, Unión Europea.

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Barcelona ([claudia.jimenez@uab.es](mailto:claudia.jimenez@uab.es)). La presente contribución se inscribe en el marco del Proyecto europeo ITFLOWS, que ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE en virtud del acuerdo de subvención núm. 882986. Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 24 de mayo de 2022.

### ABSTRACT

#### THE DENATURALIZATION OF THE SAR ZONE IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN: FROM A KEY PIECE FOR SAVING LIVES TO AN INSTRUMENT AGAINST HUMAN RIGHTS

In December 2017, Libya registered a search and rescue zone (SAR zone) with the International Maritime Organization conceived, designed and financed by the European Union and its member states. Since then, the Libyan coastguard has almost exclusively coordinated all rescue operations on the Central Mediterranean migratory route, today one of the deadliest in the world. The present article questions the validity of this zone due to the material inability of the Libyan coastguard to carry out the rescue function in its SAR zone as well as the impossibility of being able to consider that state as a «safe port». Its creation and workings are in fact one more reflection of the EUs border externalization policy which, in this case, has as an added consequence the distortion of a principle as essential as that of providing help at sea and whose sole purpose should be to «save lives».

**Keywords:** SAR Zone, shipwreck, search, rescue, safe port, immigration, Libya, European Union.

**SUMARIO:** 1. MARCO CONTEXTUAL.—1.1. Algunos datos para la reflexión...—1.2. La necesaria distinción entre el ejercicio soberano de control de fronteras libio (inmigración y tráfico de personas) y el deber de socorro en el Mediterráneo.— 2. LA VERDADERA FINALIDAD DE LA ZONA SAR LIBIA: EVITAR QUE LOS MIGRANTES LLEGUEN A EUROPA.—2.1. ¿Por qué una zona de salvamento y rescate libia? El «descontrol» de la ruta central del Mediterráneo.—2.2. La determinante implicación de Italia y la UE en la puesta en marcha de una zona SAR libia.—2.3. Los resultados del reconocimiento de la zona SAR libia: prueba irrefutable de su finalidad no humanitaria.—3. CONCLUSIONES.

## 1. MARCO CONTEXTUAL

### 1.1 Algunos datos para la reflexión...

La celeridad con que la Unión Europea (en adelante UE) y sus Estados miembros han respondido a la dramática crisis humanitaria de Ucrania como consecuencia de la agresión rusa, contrasta sobremanera con la deriva securitaria de su política en las fronteras del sur.

Sin ir más lejos, hasta el pasado mes de abril de 2022, todos los medios se hacían eco de la rápida acogida de millones de personas que han tenido que huir de los ataques rusos contra la población civil con un balance de casi 1.900 muertos, un crimen de guerra sin paliativos<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, en la frontera sur, España tuvo que hacer frente a más de 2.500 personas que intentaron saltar la valla de Melilla<sup>2</sup> y acto seguido, mercadeó con su posición respecto del Sáhara occidental a fin de congraciarse con el reino

<sup>1</sup> Cifra ofrecida por la OACDH a fecha de 11 de abril de 2022. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/news/2022/04/ukraine-civilian-casualty-update-11-april-2022>.

<sup>2</sup> Según la prensa, solo el 2 de marzo unas 2.500 personas intentaron saltar la valla, de las cuales 491 lo consiguieron, lo que implica la devolución de unas 2.000. Cifras publicadas en *El País*, <https://>

alauita a cambio de una mayor «diligencia» en el control de sus fronteras<sup>3</sup>. Por su parte, según el informe monográfico de mayo de 2021 de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACDH), la ruta del Mediterráneo central continúa ostentando el triste honor de ser una de las más letales en el mundo<sup>4</sup>. En el caso concreto del trayecto que va de Libia a Malta o Italia, en los tres primeros meses del 2022, son ya 476 las personas que en su intento por alcanzar las costas europeas han perdido la vida<sup>5</sup>.

Centrando ya el análisis en esta ruta, la primera cuestión que salta a la vista es el espectacular descenso en la llegada de migrantes a Italia, destino casi exclusivo en los últimos años<sup>6</sup>: si en el momento álgido de 2016 llegaron por mar más de 181.000 personas, en el 2018 fueron algo más de 23.000 y en el 2019 —último año prepandemia— no llegaron a 12.000. Y aunque las estadísticas ahora señalan un repunte —en el 2021, 31.714 personas procedentes de Libia alcanzaron las costas italianas y en enero del 2022 ya iban más de 3.000—<sup>7</sup>, estas cifras siguen siendo sustancialmente menores a las de 2016.

El espectacular descenso de llegadas a Europa se debe a múltiples factores, entre los que cabe destacar el papel desempeñado por quienes ostentan el control en Libia: las milicias, la guardia encargada de la seguridad de las costas dependiente del Ministerio del Interior (GACS) y los guardacostas, dependientes del Ministerio de Defensa (LCGPS). Estos dos últimos, a partir de finales del 2017, pasaron de colaborar con los traficantes —cuando no a

---

*elpais.com/espana/2022-03-02/unas-2000-personas-intentan-acceder-a-melilla-en-un-salto-masivo-a-la-valla.html*.

<sup>3</sup> Sobre la nueva posición del gobierno español respecto al Sáhara occidental véase la Declaración de miembros de la AEPDIRI suscrita por la autora. Disponible en <https://www.aepdiri.org/index.php/actividades-aepdiri/declaracion-sahara>.

<sup>4</sup> OACDH, *Lethal disregard. Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea*, OHCHR Migration Unit (coord.), UN, mayo de 2021, p. 3. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf>.

<sup>5</sup> Datos de ACNUR para el total de migrantes que llegaron a las costas europeas por la ruta del Mediterráneo central y de la OIM («Missing Migrant Project») para los fallecidos en el intento. Disponible en [https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region\\_incident=All&route=3861&year%5B%5D=10121&month=All&incident\\_date%5Bmin%5D=&incident\\_date%5Bmax%5D=](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=3861&year%5B%5D=10121&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=).

<sup>6</sup> El otro potencial destino de la ruta central, Malta, ofrece cifras poco relevantes en comparación, razón por la cual no se han incluido en la estadística general. Así, por ejemplo, en 2015 y 2016 eran por debajo de 1.000, en 2018 fueron 1.445 y en el 2019 alcanzaron la cifra máxima de 2.738. Datos extraídos del portal de ACNUR. Disponible en <https://data.unhcr.org/en/documents/details/72519>. En cuanto a los datos de Italia estos provienen del Ministerio del Interior italiano, reflejados en COMISIÓN EUROPEA, *Action document. The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*. Support to integrated border and migration management in Libya - Second phase, T05-EUTF-NOA-LY-07. Disponible en <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-ly-07.pdf>.

<sup>7</sup> El total de migrantes llegados a Italia en el 2021 se cifra en 67.477, de los cuales casi la mitad (un 47 por 100) habían salido de las costas libias. El resto provenía mayoritariamente de Túnez (30 por 100), seguido en un porcentaje mucho menor de Turquía (19 por 100) y residualmente (el 4 por 100) de Argelia, Grecia, Egipto, Albania y Montenegro. En cuanto a Malta, la cifra fue apenas de 838. Datos de OIM, Q4 2021, *Quarterly regional report. DTM Europe (October-December 2021)*, pp. 5 y 8. Disponible en [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/Q4%202021%20Narrative%20Overview\\_0.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/Q4%202021%20Narrative%20Overview_0.pdf).

actuar como tales—<sup>8</sup> a interceptar las naves dentro y fuera de las 12 millas territoriales. Las cifras no dejan lugar a dudas: en 2016 sus labores de interceptación y rescate se cifraban en 7 personas por cada 100, en el 2018 subió a 37 de cada 100, en el 2019 a 39 de cada 100, y en el 2021 eran casi un 50 por 100 los embarcados con destino a Europa que primero fueron interceptados o rescatados, y luego arrestados y devueltos a Libia por su servicio costero<sup>9</sup>. Otros 1.553 perecieron en el intento<sup>10</sup>. Y en el primer mes del 2022 estas estadísticas parecen mantenerse: 3.035 personas que salieron de Libia consiguieron llegar a Italia, pero otras 1.476 fueron retornadas a su punto de partida y 119 han muerto o desaparecido en el mar<sup>11</sup>.

Este giro por parte de las autoridades libias tiene su origen en la política de externalización de fronteras de la UE y sus Estados miembros como principal estrategia para conseguir frenar la migración no europea por la frontera sur<sup>12</sup>. Al igual que se hizo en 2016 con Turquía<sup>13</sup>, o que España intenta hacer ahora con Marruecos, en el caso de Libia, la UE y sus Estados miembros han hecho abiertamente una apuesta tanto financiera como material y de recursos humanos por las desacreditadas autoridades libias a fin de asegurar que no lleguen más personas desde sus costas a las puertas del viejo continente<sup>14</sup>. Y vistas las cifras antes citadas, se puede afirmar que, si ese era el único objetivo, lo han conseguido.

Ahora bien, este relativo «éxito» de freno migratorio ha sido y debe ser objeto de severas críticas, tanto desde el punto de vista estratégico —por la total dependencia de terceros—, como sobre todo por el alto precio en relación con

<sup>8</sup> Véase PI LLORENS, M., «La Unión Europea y la lucha contra los traficantes y tratantes de migrantes en Libia: balance tras el fin de la operación *Sophia*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, diciembre de 2020, núm. 40, pp. 1-35, esp. p. 8, doi:10.17103/reei.40.07.

<sup>9</sup> Cálculos efectuados a partir de la información que figura en el *Action document T05-EUTF-NOALY-07*, op. cit., nota 6, excepto para el año 2016 que se ha utilizado la base de datos de la OIM. Disponible en <https://migration.iom.int/europe/missing>.

<sup>10</sup> Datos extraídos del informe de la OIM, Q4 2021, *Quarterly regional report...*, op. cit., nota 7, p. 5.

<sup>11</sup> Cifras extraídas de IOM, *Libya Migrant Report. Round 40, DTM Dec.2021-Jan.2022*, p. 42, [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM\\_Libya\\_R40\\_Migrant\\_Report\\_FINAL.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM_Libya_R40_Migrant_Report_FINAL.pdf).

<sup>12</sup> En este sentido, con el término externalización se hace referencia a un control de flujos migratorios en los que no hay presencia ni ejercicio directo de actividades de control por agentes públicos de los Estados miembros. Sobre una conceptualización de la externalización de fronteras en el marco de la UE, véanse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Inmigración, Derechos Humanos y Modelo Europeo de Fronteras: Propuestas Conceptuales sobre “extraterritorialidad”, “desterritorialidad” y “externalización” de controles y flujos migratorios», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, diciembre de 2020, núm. 2, pp. 145-210, <https://revistas.uca.es/index.php/rejucrim/article/view/6877>; SÁNCHEZ LEGIDO, Á., «Externalización de controles migratorios versus derechos humanos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2019, núm. 37, doi:10.17103/reei.37.03.

<sup>13</sup> Sobre el acuerdo de ayuda financiera y su evolución, véase, por ejemplo, URBANEJA CILLÁN, J., «The European Union-Turkey Cooperation on Migration Matters: towards a Review of the Migratory Statement of 18 March 2016», *Paix et Sécurité Internationales*, 2020, núm. 8, pp. 211-250.

<sup>14</sup> En este mismo sentido se expresa Carolina Soler en su reciente artículo dedicado a las operaciones *Sophia* e *Irini*. SOLER GARCÍA, C., «La Unión Europea, ¿un gendarme en el Mediterráneo central?: Las operaciones *Eunavfor Med Sophia* e *Irini*», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2022, vol. 74, núm. 1, pp. 47-63, esp. p. 63. En el mismo sentido PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», op. cit., nota 8, p. 33.

la protección de los derechos humanos e incluso vidas que lleva aparejado. Según el informe de 2021 de la OACDH antes citado:

*«In 2017 119,310 migrants reached Europe via Libya using the central Mediterranean route, the mortality rate was one in every 51 migrants (1.98 %). However, by 2018, 1 in every 35 migrants (2.86 %) attempting the crossing would perish, and by the end of 2019, even as the overall number of migrant arrivals to Europe decreased significantly to 14,560, at least one in every 21 migrants (4.78 %) would die attempting the crossing. As the Secretary-General has noted, these figures also do not account for the unknown number of migrants who have died or gone missing after being returned to Libya»<sup>15</sup>.*

Con estos datos, no cabe duda que esta externalización y en general la visión securitaria de la frontera sur tal y como se está desarrollando, entre otras muchas nefastas consecuencias, está significando más riesgo de perder la vida en el intento y un mayor deterioro si cabe de marcos normativos tan esenciales desde el punto de vista humanitario como el régimen de los refugiados o el de los derechos humanos, cuyo único objeto es proteger a las personas. Y por si ello fuera poco, a estos ya de por si inasumibles costos, en el caso concreto de la ruta central del Mediterráneo cabe añadir uno más: la grave desnaturalización del marco estrictamente pensado y diseñado para garantizar algo tan básico y antiguo como es el deber de socorro en el mar.

## **1.2. La necesaria distinción entre el ejercicio soberano de control de fronteras libio (inmigración y tráfico de personas) y el deber de socorro en el Mediterráneo**

Si bien es cierto que las funciones de control de fronteras y las de salvamento comparten la obligación del respeto de los derechos humanos y el trato a las personas con humanidad, son competencias distintas con finalidades y marcos reguladores propios.

La gestión de los flujos migratorios, aunque es una cuestión que preocupa a toda la comunidad internacional y en esa medida se entiende que se puedan buscar respuestas conjuntas o al menos coordinadas<sup>16</sup>, es indiscutiblemente una competencia exclusiva de cada Estado, derivada directamente de su soberanía<sup>17</sup>. En esa medida, es cada país el que determina el régimen jurídico aplicable a los migrantes —a través de su ordenamiento interno o de la adquisición de compromisos internacionales— y el que debería velar

<sup>15</sup> OACDH, *Lethal Disregard. Search and Rescue...*, op. cit., nota 4, p. 8.

<sup>16</sup> En esta línea cabe señalar, por ejemplo, los dos pactos mundiales surgidos de la Conferencia internacional de Marraquech de diciembre de 2018: el Pacto Global para los Refugiados (PGR) y el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PGMSOR). UN General Assembly, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome*, 13 de julio de 2018. Disponible en <https://tinyurl.com/C-Global-compact-2018>.

<sup>17</sup> Así se desprende incluso del articulado de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea General en la Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, UN Treaty, series, 2004, vol. 2.220, núm. 39.481.

también por su cumplimiento, siempre eso sí, desde el respeto de los derechos humanos.

Es en virtud de esa soberanía que, en el caso de Libia, desde el 2010 se decidió criminalizar toda entrada, estancia o salida sin la documentación apropiada o a través de puestos fronterizos no oficiales de cualquier persona extranjera, sin distinguir entre migrantes, refugiados o víctimas de trata<sup>18</sup>. Esta infracción, considerada allí delito, se castiga con una pena de prisión con «trabajos forzados» o una multa de alrededor de 1.000 dinares libios (720 dólares estadounidenses), además de la expulsión, una vez cumplida la pena<sup>19</sup>. Y lo que es aún más grave, permite la detención de migrantes en cárceles y centros específicos por tiempo indefinido, sin necesidad de una decisión judicial, práctica que según los informes del secretario general de Naciones Unidas de 2021 y de la Misión Independiente de Investigación sobre Libia de marzo de 2022, sigue siendo habitual<sup>20</sup>, al igual que lo son a fecha de hoy los abusos y violaciones masivas de derechos humanos en dichos centros<sup>21</sup>.

Es este marco jurídico y fáctico contrario a la normativa internacional de los derechos humanos el que aplican los responsables del control de fronteras libios. En ese sentido, es sabido que todas las personas interceptadas por los guardacostas en el mejor de los casos serán enviadas a esos desafortunadamente famosos centros de detención, de donde muchas de ellas habían huido<sup>22</sup>. En consecuencia, la cooperación, ayuda material y capacitación que Italia y la UE brindan a los cuerpos de seguridad y guardacostas libios redundan finalmente en dicha aplicación. Esta cuestión ya de por sí ha sido objeto de duras críticas e incluso ha abierto un interesante debate jurídico sobre su posible responsabilidad internacional por violación de derechos humanos

<sup>18</sup> Ley 19 del año 1378 PD (2010) para controlar la inmigración ilegal y que complementa la Ley 6 (1987) dedicada a la entrada, la residencia y la salida de nacionales extranjeros a/de Libia, modificada posteriormente por la Ley 2 (2004). La Ley 19 de 2010 se desarrolló posteriormente en el Decreto de Gabinete (386) de 2014, que establece el mandato de la Dirección de Lucha contra la migración Ilegal (DCIM). Al respecto cabe señalar que Libia no forma parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni de su protocolo. Sí que ha ratificado el Protocolo contra la trata de personas de 2000 pero no ha sido desarrollado a nivel interno por lo que no existe un delito de «trata de personas» y por ende tampoco la de víctima de trata.

<sup>19</sup> Art. 6 de la Ley 19 del año 1378 PD y Decreto de Gabinete (386) de 2014.

<sup>20</sup> Informe del secretario general de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, de 25 de agosto de 2021, doc. S/2021/752, p. 9, párr. 51. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/220/84/PDF/N2122084.pdf?OpenElement>, y Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, doc. A/HRC/49/4, 23 de marzo de 2022, párrs. 46 y 47. Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A\\_HRC\\_49\\_4\\_AUV.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A_HRC_49_4_AUV.pdf).

<sup>21</sup> Desgraciadamente esta práctica sistemática y generalizada de violaciones graves de derechos humanos contra los migrantes que implican malos tratos, torturas, trabajos forzados o violencia sexual, está tan extensamente demostrada y son de tal grado que la Misión Independiente de Investigación sobre Libia continúa hablando de crímenes de lesa humanidad. *Ibid.*, párr. 46.

<sup>22</sup> El informe de la OACDH de mayo de 2021 y que cubre los años 2019 y 2020 incluye testimonios según los cuales, personas rescatadas luego «desaparecían» o eran enviadas a granjas gestionadas por traficantes. OHCHR, *Lethal Disregard...*, *op. cit.*, pp. 15 y 21.

como consecuencia de dicha cooperación<sup>23</sup>. Sin entrar en ello por no ser ese el objeto de este artículo, en todo caso cabe recordar la importante distinción entre la posible responsabilidad política y la estrictamente jurídica derivada de un ilícito internacional que, como tal, requerirá demostrar la violación de una obligación internacional y su atribución al sujeto potencialmente responsable. A partir de aquí, se debería valorar caso por caso hasta qué punto determinada cooperación, ayuda material y capacitación concreta brindada a las autoridades libias —responsables directas de las violaciones de derechos humanos e incluso de posibles crímenes de lesa humanidad— tiene un nexo de causalidad suficiente como para ser de aplicación el art. 16 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos y su homónimo art. 14 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales<sup>24</sup>.

Ahora bien, independientemente de esta cooperación —y su calificación jurídica— o de la situación legal de quienes suben o son subidas a bordo de embarcaciones rumbo a Europa, cuando hablamos de riesgo de naufragio, tanto dentro de las aguas territoriales libias como una vez superadas las 12 millas, existe la obligación primera y primordial de salvar las vidas en peligro. Eso significa que en caso de conflicto y precisamente por motivos hu-

<sup>23</sup> Al respecto, el relator especial sobre la tortura en su informe de 2018 parece tenerlo claro cuando señala que: «En resumen, los Estados de destino no pueden eludir sus propias obligaciones internacionales externalizando o delegando sus prácticas de control de las migraciones a otros Estados o agentes no estatales que escapan a su control jurisdiccional; por el contrario, con su instigación, apoyo o participación pueden incurrir en complicidad o responsabilidad conjunta en las operaciones de retención ilegal y en las consiguientes violaciones de los derechos humanos, incluidos la tortura y los malos tratos». Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nils Melzer, 23 de noviembre de 2018, A/HRC/37/50, pp. 6 y 18. Véase también DE VITTOR, F., «Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di "accordi" per il controllo extraterritoriale della migrazione», *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, vol. 12, núm. 1, pp. 5-28, doi:10.12829/89679.

<sup>24</sup> Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, CDI, Informe de la Comisión a la Asamblea general sobre la labor realizada en su 53.º periodo de sesiones, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II, segunda parte, Nueva York, 2007, Doc A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (parte 2) y Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado en segunda lectura. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 63.º periodo de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011), *ILC Report*, 2011, doc. A/66/10. En este sentido, cabe cuestionarse cuando menos la estrecha relación de la asistencia prestada y la violación de derechos humanos derivada de la detención por tiempo indefinido sin autorización judicial, que está así prevista por ley y, por tanto, resulta imposible alegar el «desconocimiento» al que se hace referencia en el artículo de Santos Vara y Pascual Matellán. SANTOS VARA, J. y PASCUAL MATELLÁN, L., «The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries», en DOUMA, W. T., ECKES, C., VAN ELSUWEGE, P., KASSOTI, E., OTT, A. y WESSEL, R. A. (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, La Haya, Springer, Asser Press, 2021, pp. 315-331, esp. pp. 315 y 325 y ss., [https://doi.org/10.1007/978-94-6265-423-5\\_14](https://doi.org/10.1007/978-94-6265-423-5_14). Sobre este debate, véanse, entre muchos otros, MORENO-LAX, V. y GIUFFRÉ, M., «The Raise of Consensual Containment: From "Contactless Control" to "Contactless Responsibility" for Forced Migration Flows», en JUSS, S. (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, 2017, pp. 7 y ss.; PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, pp. 29-30; CALVO MARISCAL, L., «Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco», *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, núm. 50, pp. 162-204, esp. pp. 197 y ss. En relación a los artículos citados véase *supra*, pp. 21-22.

manitarios en todo momento se debe garantizar la prevalencia del inmediato deber de socorro, por encima de controles migratorios<sup>25</sup>.

De todos es sabido que esta indiscutida e inmemorial obligación consuetudinaria *erga omnes*, fue luego recogida en el art. 98 de Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante CNUDM)<sup>26</sup>. En él, de hecho, no solo se recuerda la obligación de auxilio, sino que se añade que este se deberá prestar «a toda velocidad [...] en cuanto se sepa que necesitan socorro».

Pero más allá de este reconocimiento en la CNUDM, ha sido en el seno de la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI) en donde, ya en los años setenta, se adoptó una normativa internacional específica en materia de salvamento marítimo para armonizar el procedimiento de rescate y garantizar así su máxima efectividad, los conocidos acuerdos SOLAS<sup>27</sup> y SAR<sup>28</sup>, enmendados sustancialmente en el 2004. Es en dichos convenios donde se diseñaron las zonas SAR y se establecieron las normas que rigen el deber de socorro, con obligaciones dirigidas no solo a los Estados sino también a los capitanes de los buques y a los Centros Marítimos de Coordinación y Salvamento, conocidos por sus siglas en inglés MRCC<sup>29</sup>.

La zona SAR, por tanto, es una delimitación de vigilancia marítima diferente e independiente de los espacios marinos previstos en la CNUDM, que tiene como único objetivo el garantizar el efectivo cumplimiento de una norma tan antigua como la navegación: el deber de socorro. Su acotación, tal y como señala el propio acuerdo SAR, «no guarda relación con la determinación de límites entre los Estados ni prejuzgará esta»<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> OMI, Resolución MSC.167(78), de 20 de abril de 2004, incluida como Anexo 34 del doc. MSC 78/26/Add.2, punto 6.20. Para una opinión matizada sobre la aplicación práctica de este límite humanitario al ejercicio soberano de las políticas migratorias en el caso de situaciones de rescate y salvamento véase GONZÁLEZ VEGA, J., «In the Name of Solidarity and Human Values: Rescue Operations at High Seas by NGOs vs. the International Legal Order», *Spanish Yearbook of International Law*, 2019, vol. 23, pp. 248-260, esp. p. 259, actualizado en GONZÁLEZ VEGA, J., «Los rescates en el mar y el papel de las ONG: ¿solidaridad vs. Orden jurídico internacional?», en ABRISKETA URIARTE, J. (dir.), *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones internas y externas*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 275-301, esp. p. 300.

<sup>26</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, UNTS 1994, núm. 31.363.

<sup>27</sup> *International Convention for the Safety of Life at Sea*, en su versión en español: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, adoptado por la Conferencia internacional convocada por la Organización Marítima Internacional el 1 de noviembre de 1974, enmendado el 20 de mayo de 2004, Resolución MSC.155(78), de 20 de mayo de 2004.

<sup>28</sup> *International Convention on Maritime Search and Rescue*, en su versión en español: Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, adoptado por la Conferencia Internacional convocada por la Organización Marítima Internacional el 27 de abril de 1979, enmendado en lo relativo a las personas en peligro en el mar el 20 de mayo de 2004, Resolución MSC.153(78), de 20 de mayo de 2004, en vigor desde 1 de junio de 2006.

<sup>29</sup> Sección 2.1 del acuerdo SAR. Sobre la zona SAR, véase JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Á., «Small Island, Big Issue: Malta and its Search and Rescue Region - SAR», *Paix et Sécurité Internationales*, 2019, núm. 7, pp. 299-321, doi:[http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2019.i7.10](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2019.i7.10).

<sup>30</sup> Regla 2.1.7 del Capítulo 2 del acuerdo SAR.

Cada zona SAR requerirá un MRCC del Estado costero responsable de la misma que debe ser capaz de proporcionar asistencia rápida y eficaz las veinticuatro horas del día, esto es, un centro de rescate y coordinación con facilidades de comunicación, atendido por personal especializado en salvamento y con amplio dominio del inglés. Su labor será coordinar en cada caso concreto el plan internacional de búsqueda y salvamento que también viene diseñado en los acuerdos SOLAS y SAR antes mencionados y que incluye cinco funciones: vigilancia, comunicación, búsqueda, coordinación y el salvamento en sí<sup>31</sup>.

El salvamento es, por tanto, solo una de las cinco funciones que los MRCC deben ser capaces de desempeñar en la zona SAR a su cargo a fin de garantizar la seguridad de navegación en los mares. Así, la regla 1.3-2 del convenio SAR señala que el salvamento que debe coordinar el MRCC es estrictamente la acción directa del barco más cercano sobre las personas en peligro<sup>32</sup> e incluye:

— La asistencia previa al rescate (ayuda de flotación, detección, supervivencia, comunicación a las personas en peligro a fin de que puedan sobrevivir hasta que sean rescatadas)<sup>33</sup>.

— El rescate propiamente dicho (acercarlas, subirlas y ocuparse de ellas una vez están a bordo)<sup>34</sup>.

— La prestación de primeros auxilios que se hará a bordo de la nave.

— El traslado y desembarco al «lugar seguro»<sup>35</sup> que le deberá indicar el MRCC coordinador del rescate, entendiéndose por tal el lugar en donde termina la operación de salvamento por cuanto la vida de los supervivientes no está amenazada y sus necesidades básicas, tales como alimentación, abrigo y atención médica, se verán satisfechas. Los convenios, enmendados, indican que la entrega en un lugar seguro debe tener en cuenta las circunstancias particulares de cada caso<sup>36</sup>, las cuales, deberían incluir una valoración del respeto por los derechos humanos de quienes son rescatados a la hora de determinar, siendo un límite infranqueable para quien tiene la responsabilidad de la operación de salvamento el *non refoulement*<sup>37</sup> al lugar de procedencia si este, aun siendo el más cercano, no es seguro.

<sup>31</sup> V/regla 1.5 SOLAS + Anexo, 1.3-3 SAR.

<sup>32</sup> Anexo, regla 1.3-2 del acuerdo SAR.

<sup>33</sup> MSC.1/Circ.1182/Rev.1, de 24 de noviembre de 2014, «Guía sobre técnicas de rescate» OMI, punto 5.2.

<sup>34</sup> *Ibid.*, punto 6 (7 a 12 lo detallan).

<sup>35</sup> Resolución MSC.167(78), *op. cit.*, nota 25, punto 6.12-15.

<sup>36</sup> Resolución MSC.155(78), Adopción de enmiendas al Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento, 1979, enmendado, Anexo 5, 20 de mayo de 2004. Sobre el concepto de lugar seguro, CATALDI, G., «Búsqueda y rescate: la necesidad de equilibrar el control de fronteras con las obligaciones en materia de derecho del mar y de los derechos humanos», *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, enero-junio de 2020, vol. 72, núm. 1, pp. 197-204, esp. pp. 202-203. Disponible en <http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.1.2020.2a.02>.

<sup>37</sup> Al respecto ACNUR en su opinión consultiva de 2007, en línea con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Comité Haitiano de DD.HH. c. Estados Unidos*, de 13 de marzo de 1997, y el TEDH en su famosa sentencia *Hirsi Jamaa c. Italia*, de 23 de febrero de 2012, ha reiterado que

Es a partir del desembarco en lugar seguro, por tanto, que las autoridades nacionales que acogen a dichas personas proceden a efectuar las tareas propias de la competencia en materia de control migratorio: asistencia y registro o identificación<sup>38</sup>.

Delimitada así la normativa que rige el deber de socorro en el mar y la lógica detrás de la misma ¿es posible sostener que Libia en la actualidad es un Estado apto para gestionar con garantías una zona SAR? ¿O serán otras prioridades distintas a las del deber de socorro las que han motivado a la UE y sus Estados miembros a crear y apadrinar la zona SAR libia?

## 2. LA VERDADERA FINALIDAD DE LA ZONA SAR LIBIA: EVITAR QUE LOS MIGRANTES LLEGUEN A EUROPA

### 2.1. ¿Por qué una zona de salvamento y rescate libia?

#### El «descontrol» de la ruta central del Mediterráneo

Sin entrar en detalles por no ser este el objeto de estudio, cabe recordar que desde el vacío de poder que dejó la caída del régimen de Gadaffi, en el 2011, Libia vive inmersa en la inestabilidad y el desmembramiento, con presencia de múltiples grupos armados en permanente confrontación que controlan diversas partes de sus fronteras<sup>39</sup>. Y si algo tienen en común todos ellos —tal y como ponen de relieve los múltiples informes de Naciones Unidas, el último de marzo de 2022—<sup>40</sup> es que ninguno se caracteriza por el respeto a los derechos humanos.

A ese vacío de poder que se produjo en 2011 hay que añadir por la misma época el creciente éxodo de Siria que, al igual que ahora la población ucraniana, huía de su propia guerra. Este incremento de la inmigración, unido a la desestructuración del Estado Libio y el carácter altamente lucrativo y nada arriesgado del negocio de cosificación de las personas que soñaban

---

el principio de no devolución no solo es aplicable allá donde un Estado ejerza su jurisdicción sino también allá donde ejerza el control efectivo en un contexto de operaciones de búsqueda y rescate fuera de su territorio. Véase ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, párr. 24, p. 14. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>.

<sup>38</sup> OMI, «Principios relacionados con los procedimientos administrativos para el desembarco de personas rescatadas en el mar», doc. Ref. T3/2.02, FAL3/Circ.194, de 22 de enero de 2009, puntos 2.2 y 5. Al respecto véase también la propuesta de la OIM y ACNUR, *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea*, 27 de junio de 2018. Disponible en <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>.

<sup>39</sup> Véase CONSEJO DE SEGURIDAD, *Informe final del Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad*, doc. S/2021/229, de 8 de marzo de 2021. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/037/75/PDF/N2103775.pdf?OpenElementç>.

<sup>40</sup> HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, HRC, 49th session, doc. A/HR/49/4, de 23 de marzo de 2022 (*advance unedited version*). Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A\\_HRC\\_49\\_4\\_AUV.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A_HRC_49_4_AUV.pdf).

alcanzar Europa desde las costas libias<sup>41</sup>, hizo que los grupos armados y la corrupta Administración pública, policías y guardia costera, vieran en el tráfico y la trata de personas un negocio fácil<sup>42</sup>. De hecho, está ampliamente documentado que muchas de las milicias que pasaron a «gestionar» diversas partes del territorio y centros de hacinamiento en donde encerraban a los inmigrantes<sup>43</sup> controlaban también las salidas de embarcaciones desde sus costas, con la connivencia cuando no participación directa de la guardia costera<sup>44</sup>.

Es así como a partir de 2011 y hasta el 2017 la ruta central del Mediterráneo y el número de naufragios, experimentaron el aumento exponencial ya señalado<sup>45</sup>, dejando imágenes dantescas ahora guardadas en las hemerotecas. La puerta de entrada eran básicamente los puertos italianos, por lo que el control migratorio recayó sobre este país. Y también lo fue el auxilio

<sup>41</sup> Según algunos cálculos, los ingresos anuales generados por el tráfico de migrantes en ciudades costeras alcanzan entre los 275 y 325 millones de euros. AP News, «EU: Libya's cities making \$346M a year from people smuggling», citado en el trabajo de las coordinadoras de ONG, CONCORD y CINI, *¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África*, ed. Bruselas, CONCORD, 2018, p. 21. Disponible en [https://coordinadoraong.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFRreport2018\\_-espa%C3%B1ol.pdf](https://coordinadoraong.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFRreport2018_-espa%C3%B1ol.pdf).

<sup>42</sup> En Libia se dan ambas situaciones si bien, incluso en situaciones de tráfico, esa población migrante de paso que ha pagado para llegar a Europa se ve finalmente cosificada. JIMÉNEZ CORTÉS, C., «Cuando las personas se vuelven “mercancías”: respuestas jurídicas para luchar a favor de las víctimas y contra las mafias que trafican en el Mediterráneo», *Oriati socio-legal series*, 2020, vol. 10, núm. 4, pp. 834-849. Para los datos, véase, por todos, el Informe del secretario general de Naciones Unidas, *Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia*, 26 de agosto de 2019, doc. S/2019/682, p. 4. Sobre la influencia de la corrupción institucional en el tráfico de migrantes véase UNODC, *The Role Of Corruption in the Smuggling of Migrants Issue*, Paper UNODC 2013. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2013/The\\_Role\\_Of\\_Corruption\\_in\\_the\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_Issue\\_Paper\\_UNODC\\_2013.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2013/The_Role_Of_Corruption_in_the_Smuggling_of_Migrants_Issue_Paper_UNODC_2013.pdf). Y sobre el papel de las misiones de la UE en la lucha contra esta lacra véase PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, nota 8.

<sup>43</sup> Según el informe de UNSMIL y la OACDH de 2018, en sus visitas a los centros de detención observaron que los migrantes estaban en situación de hacinamiento severo, falta de ventilación y luz apropiada, acceso inadecuado a las instalaciones de agua y baños, situación de confinamiento constantemente y negación de contacto con el mundo exterior, además de sufrir de malnutrición. También documentó tener conocimiento de situaciones de tortura y maltrato, trabajo forzoso, violación, y otras formas de violencia sexual por los guardas de los centros de detención, que operaban con total impunidad. UNISMIL & OHCHR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>.

<sup>44</sup> Consejo de Seguridad de NU, *Informe final del Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la Resolución 1973 (2011)*, doc. S/2017/466, 1 de junio de 2017, párrs. 52, 59, 105, 152, 242 y 258. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/116/28/PDF/N1711628.pdf?OpenElement>. Véase también, UNSMIL y ACNUR, *Detained and dehumanised. Report of Human Rights abuses against migrants in Libya*, 13 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf), o el informe de la periodista PORSIA, N., *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, mayo de 2017. Disponible en [https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia\\_Human\\_Smuggling\\_in\\_the\\_Central\\_Mediterranean.pdf](https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf).

<sup>45</sup> Se calcula que entre 2014-2017 llegaron por el Mediterráneo central alrededor del 75 por 100 de migrantes en comparación con los llegados en los últimos veintiséis años (1990-2013), con el consiguiente aumento de decesos y desaparecidos de un 23 por 100. Datos extraídos del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in Mare. *Attività SAR nel Mediterraneo Centrale*, 2017, pp. 6 y 17. Disponible en [https://www.guadiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto\\_annuale\\_2017\\_ITA.pdf](https://www.guadiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto_annuale_2017_ITA.pdf).

de aquellas embarcaciones —muchas— que quedaban a la deriva o naufragaban en el trayecto, gran parte del cual se hallaba bajo la zona SAR italiana o inmediaciones. Precisamente para dar respuesta a esta situación, tras los tristemente famosos naufragios cerca de las costas de Lampedusa<sup>46</sup>, el 18 de octubre de 2013 el gobierno italiano lanzó la operación *Mare Nostrum*<sup>47</sup>.

Esta operación —que costó 9.500.000 euros al mes— en un año rescató a poco más de 150.000 personas<sup>48</sup>, lo cual provocó el inicio de un debate en el seno de la UE en torno a su posible «efecto llamada» y el cambio que estaba originando en el *modus operandi* de los traficantes quienes, sabedores que los migrantes serían rescatados, cada vez utilizaban embarcaciones más precarias, elevando así el riesgo de naufragios<sup>49</sup>. A esta costosísima y cuestionada operación italiana le siguió —ya en el marco de la UE— la operación *Tritón*, acordada entre Italia y Frontex en otoño de 2014<sup>50</sup>. Las diferencias entre ambas eran notables<sup>51</sup>. *Tritón*, amén de cubrir una zona geográfica mucho más reducida<sup>52</sup>, contar con menos efectivos y con menor presupuesto<sup>53</sup>, tenía sobre todo un mandato distinto: su objetivo central era básicamente el control de fronteras, no el salvamento. Este, obviamente, en caso de necesidad se realizaría, pero en aplicación del deber general de socorro, no por el mandato de la operación en sí. Por ello, siempre se haría a petición de las autoridades costeras italianas que eran quienes se encargaban de la vigilancia y posibles emergencias por ser el MRCC con capacidad operativa más próximo. En aquel entonces era pacíficamente aceptado que Libia no ofrecía las mínimas garantías para llevar a cabo este tipo de actuaciones, ni siquiera en las zonas adyacentes a sus costas<sup>54</sup>. Malta, por su parte, había notificado en el 2005 que no estaba en condiciones de aceptar las enmiendas de 2004 a los tratados

<sup>46</sup> Se hace referencia al hundimiento en octubre de 2013 de una barcaza ante las costas de Lampedusa, con un saldo de 366 muertes y un número indeterminado de desaparecidos, y el también trágico naufragio de un pesquero con más de 700 personas a bordo que sucedió al de 18 de abril del mismo año a 130 millas al sur de Lampedusa, ambos procedentes de Libia.

<sup>47</sup> La operación *Mare Nostrum* cubría unos 70.000 kilómetros cuadrados. Para más información práctica sobre la misión véase <https://www.marina.difesa.it/Pagine/Search.aspx?k=mare%20nostrum>.

<sup>48</sup> Ministerio della Difesa, marina militare. Disponible en <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-in-corso/Documents/Dati%20statistici%20Mare%20Nostrum.pdf>.

<sup>49</sup> PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, nota 8, p. 12.

<sup>50</sup> FRONTEx, *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton: to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*. Disponible en [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/12/IOU\\_Concept\\_on\\_EPN-TRITON\\_2\\_.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/12/IOU_Concept_on_EPN-TRITON_2_.pdf). La operación *Tritón* funcionó bajo las órdenes del Ministerio del Interior italiano y participaron en ella 28 Estados europeos, mediante el despliegue de equipos técnicos o de guardias de fronteras.

<sup>51</sup> Sobre las diferencias entre *Tritón* y *Mare Nostrum* véanse MARINAI, S., «The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2016, núm. 55, pp. 901-939; VACAS FERNÁNDEZ, F., «The European Operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom. From the Italian operation *Mare Nostrum* to Frontex operations *Triton* and *Posseidon*, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean Sea», *Spanish Yearbook of International Law*, 2016, núm. 20, pp. 93-117.

<sup>52</sup> Su zona cubría unas 30 millas náuticas desde la línea de la costa de Lampedusa, dejando fuera unas 40 millas de zona próxima a Libia.

<sup>53</sup> MARINAI, S., «The interception...», *op. cit.*, nota 51, p. 906.

<sup>54</sup> Véase CATALDI, G., «Búsqueda y rescate:...», *op. cit.*, nota 36, p. 198.

SOLAS y SAR que exigían «la prestación de ayuda al capitán para conducir a las personas rescatadas en el mar a un lugar seguro»<sup>55</sup>.

La reducción del radio de acción y el cambio de mandato de la operación *Tritón* tuvo como consecuencia la disminución de vigilancia en la ruta<sup>56</sup>, con el consiguiente aumento de naufragios<sup>57</sup> y la multiplicación exponencial de salvamentos a cargo de barcos mercantes bajo la dirección de la RCC italiana<sup>58</sup>. La *International Chamber of Shipping* publicó que en el periodo 2014/2015 más de 1.000 barcos mercantes se habían visto envueltos en operaciones de rescate en el Mediterráneo, asistiendo a más de 50.000 personas<sup>59</sup>, lo que según Frontex supuso un aumento del 30 por 100<sup>60</sup>. Es entonces cuando diversas ONG entraron en juego. A partir del 2015, además de la revisión de los planes operacionales de *Tritón* para ampliar sus poderes<sup>61</sup>, más de 12 ONG con cerca de 20 barcos de rescate llevaron a cabo actividades de salvamento en la ruta central de manera muy activa hasta 2017<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> El 22 de diciembre de 2005 Malta notificó a la OMI que: «*In accordance with article III(2)(f) of this Convention, the Government of Malta, as a Contracting Party, declares that it is not yet in a position to accept these amendments*», refiriéndose con ello a las enmiendas que implicaron la incorporación en el Capítulo 2 (Organización y cooperación) de un párrafo nuevo relativo a la definición de «persona en peligro»; la incorporación de párrafos nuevos en el Capítulo 3 (Cooperación entre los Estados), sobre la prestación de ayuda al capitán para conducir a las personas rescatadas en el mar a un lugar seguro; y otro en el Capítulo 4 (Procedimientos operacionales), relativo al papel de RCC en el proceso de determinar los lugares más idóneos para desembarcar a las personas encontradas en peligro en el mar. Sobre la problemática de la zona SAR maltesa, véase JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Á., «Small Island, Big Issue...», *op. cit.*, nota 29, pp. 314 y ss.

<sup>56</sup> Los propios oficiales de Frontex insistieron sobre los riesgos de ello y en especial sobre las consecuencias en materia de rescates generadas por la imposibilidad de Frontex de actuar fuera de la zona cubierta por su mandato. Diversas declaraciones y documentos en este sentido se encuentran recogidos en el sumario del informe elaborado para la ONG Oceanography/Forensic Architecture por HELLER, Ch. y PEZZANI, L., *Death by Rescue: The lethal effects of the EU's policies of non assistance*, Forensic Oceanography, 2016, pp. 14 y ss. Disponible en <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/apr/eu-death-by-rescue-summary-for-%20press-final.pdf>.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 8 y 14. Según cifras de Amnistía Internacional en los tres primeros meses de 2015, 900 personas murieron o desaparecieron en el mar, mientras que el número para el periodo equivalente mientras existía la operación *Mare Nostrum* había sido de 17. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La vergüenza de Europa, a pique: omisión de socorro a refugiados y migrantes en el mar*, 2015, p. 17. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/eur03/1434/2015/es/>.

<sup>58</sup> En el 39.º periodo de sesiones del Comité de Facilitación (FAL) de la OMI de 2014 se agradeció expresamente la «invalorable ayuda» prestada por estos barcos a los buques guardacostas que en esos momentos estaban sobrecargados. Informe del Comité de Facilitación en su 39.º periodo de sesiones, FAL 39/16, de 2 de octubre de 2014, punto 6.30.3-2. En el mismo sentido, véase la carta enviada por la EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS' ASSOCIATIONS, *Letter to the Heads of State/Heads of Government of EU/EEA Member States. Humanitarian Crisis in the Mediterranean Sea*, 2015. Disponible en <https://www.itfseafarers.org/es/node/674>.

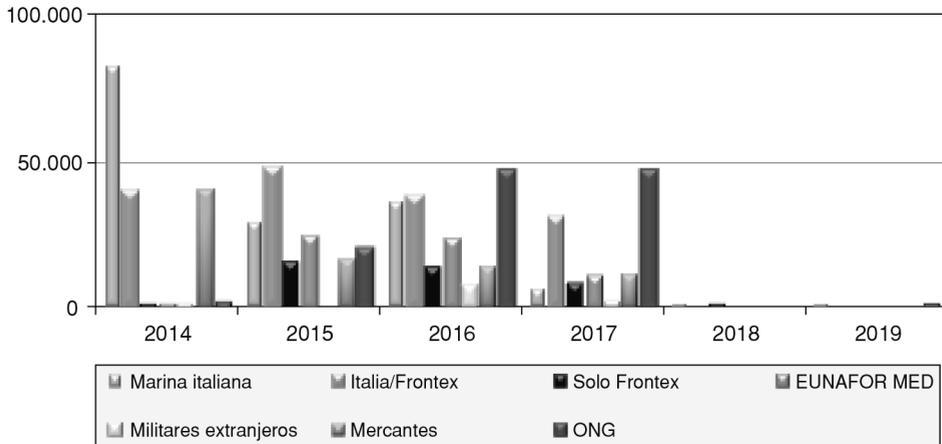
<sup>59</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING, *Large Scale rescue operation at sea. Guidance on ensuring the safety and security of seafarers and rescued persons*, 2.ª ed., 2015, Introduction. Disponible en <https://www.readkong.com/page/large-scale-rescue-operations-at-sea-2891112>.

<sup>60</sup> FRONTEx, *Annual Risk Analysis 2015*. Disponible en [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf).

<sup>61</sup> FRONTEx, *Frontex expands its Joint Operation Triton*. Disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>.

<sup>62</sup> Las ONG son Judend Rettet (barco *Iuventa*); Mediterranea (barco *Mare Jonio*) MSF Francia (barcos *Prudence*, *Argos*, *Dignity I* y *Aquarius*); MOAS (barco *Phoenix*); Mission Lifeline (barco *Lifeli-*

### Personas rescatadas en la ruta del Mediterráneo central



Elaboración propia a partir de datos del *Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto-Guarda Costiera, Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in mare*<sup>63</sup>.

## 2.2. La determinante implicación de Italia y la UE en la puesta en marcha de una zona SAR libia

Con miras a frenar la hemorragia de migrantes que llegaban por la ruta central y hacer frente a la crisis humanitaria que se ha descrito, tanto Italia como la UE hicieron una apuesta decidida por mejorar la operatividad de los cuerpos libios responsables de controlar las fronteras. Entre 2016 y 2019 las acciones y proyectos con tal finalidad supusieron más de 226.000.000 euros, sobre los 467.000.00 euros que, según la Comisión, la UE invirtió en programas de cooperación en Libia a través del Fondo Fiduciario de la UE para África (EUTF)<sup>64</sup>, a lo que se debe sumar, además, algunos fondos extraídos de la Operación *Sophia*<sup>65</sup> —y ahora de su sucesora *Irini* renovada hasta el

ne); ProActiva Open Arms (barcos *Astral*, *Golfo Azzurro* y *Open Arms*); PROEMAID (barco *Aita Mari* y *Alan Kurdi*); Refugee Rescue (barco *Mo Chara*); Save the Children (barco *Vos Hestia*); Sea-Eye (barcos *The Sea-Eye* y *The Seefuchs*); Sea Watch (barcos *Sea-Watch 3* y *Moonbird*) y SOS Méditerranée (barco *Aquarius*). Fuente: FRA, *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, 2018 y el *Update* de 2019. Disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-considerations-ngo-ships-involved-search-and-rescue#related>.

<sup>63</sup> Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto. Guardia Costiera, *op. cit.*, 2017, nota 45, p. 14, e informes de diciembre de 2018 y diciembre de 2019 para las cifras de esos respectivos años.

<sup>64</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, 16 de octubre de 2019, COM(2019) 481 final, p. 10. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN>.

<sup>65</sup> Un balance de dicha operación se puede encontrar en PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, nota 8.

2023—<sup>66</sup>, el Fondo de Seguridad Interior, el Instrumento de Vecindad o la red *Seahorse*<sup>67</sup>, entre otros<sup>68</sup>.

Dichos proyectos y acciones se dedicaron básicamente a:

a) La creación y posterior declaración de una zona SAR libia, con un teórico Centro de Rescate y Salvamento al que luego pudiesen reconocer como único órgano responsable de todas las operaciones de rescate en gran parte de la ruta central.

b) La formación y capacitación de la guardia costera para que se hiciera responsable de los salvamentos.

c) La dotación y mantenimiento del equipamiento e instalaciones básicas para llevar a cabo las acciones de salvamento.

d) La «ayuda» material en las diversas operaciones de rescate que desde el reconocimiento de la zona SAR libia, han efectuado sus guardacostas.

A principios de 2017 Italia firmó un *Memorandum of Understanding* con Libia —renovado tácitamente el 2 de febrero de 2020—<sup>69</sup> en virtud del cual intensificó su relación y ayuda material, financiera y humana con la guardia costera de aquel país<sup>70</sup>. Por su parte, la UE no se quedó atrás. Ya en ese mismo año había indicado a Italia que asumiera la responsabilidad de liderar un

<sup>66</sup> La operación *Irini* fue decidida por el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE el 17 de febrero de 2020 en el marco de la política común de seguridad y defensa. Su misión es implementar el embargo de armas a Libia decretado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 2292 de 2016, para lo cual, incluye como cometido secundario la capacitación de la guardia costera. Al respecto véase <https://www.operationirini.eu/>. Sobre la operación *Irini*, véase SOLER GARCÍA, C., «La Unión Europea, ¿un gendarme...», *op. cit.*, nota 14.

<sup>67</sup> COMISIÓN EUROPEA, comunicado disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_17\\_402](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_402).

<sup>68</sup> Sobre las acciones de la UE en Libia en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, véase ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, núm. 64, pp. 859-895, esp. pp. 880 y ss., doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.64.03>.

<sup>69</sup> Información de ambos memorándums extraída de la base de datos Migration Policies in the Arab Region, de la Economic and Social Commission for Western Asia de Naciones Unidas, <https://migrationpolicy.unescwa.org/node/3704>. Ambos memorándums, son la continuación de una larga zaga de declaraciones y acuerdos bilaterales relacionados con temas migratorios que pueden remontarse a la era Gadafi, y la famosa decisión del TEDH *Hisri Jamaa* por violación del principio de *non refoulement*. En el caso del memorándum de 2017 al que se hace referencia, más allá del interesante debate sobre su naturaleza jurídica que dio lugar incluso a diversas demandas tanto en Italia como en Libia, del documento llama la atención su brevedad (tres artículos) y la total ausencia a cualquier referencia a los derechos humanos, a pesar de abordar los temas de cooperación al desarrollo, lucha contra la inmigración ilegal, tráfico de seres humanos y refuerzo de la seguridad en las fronteras que incluye la capacitación. En cuanto a su renovación de 2020, baste mencionar lo señalado por la comisaria de los Derechos Humanos del Consejo de Europa que en su declaración de 30 de enero de 2020 señaló: «*I regret that the Italian authorities have not scrapped that agreement or —as a minimum— changed its terms*». Declaración disponible en <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/ommissioner-calls-on-the-italian-government-to-suspend-the-co-operation-activities-in-place-with-the-libyan-coast-guard-that-impact-on-the-return-of-p>.

<sup>70</sup> Al respecto, véase MORENO-LAX, V. y GIUFFRÉ, M., «The Raise of Consensual Containment...», *op. cit.*, nota 24, pp. 7 y ss.

proyecto para crear un MRCC libio<sup>71</sup>. El momento clave de esta estrategia vino con la Declaración de Malta emanada del Consejo Europeo en 2017<sup>72</sup>. En ella se mencionaba de manera expresa la necesidad de formar y equipar a la guardia costera libia. Ese mismo año se aprobó la acción T05-EUTF-NOA-LY-04 dotada con 46.300.000 euros para llevar a cabo la primera fase del refuerzo a la gestión integrada de fronteras e inmigración (en adelante SIBMIL por sus siglas en inglés) que tenía dos objetivos: mejorar la capacidad de las autoridades libias en el control de sus fronteras y «brindar un rescate que salve vidas en el mar, de una manera totalmente compatible con las obligaciones y los estándares internacionales de derechos humanos»<sup>73</sup>. Estos a su vez se materializaban en cuatro objetivos específicos, de los cuales los tres primeros hacían referencia a la capacitación, financiación, dotación de equipo y elaboración de estudios y proyectos relacionados con los guardacostas, sus instalaciones y equipamiento, así como la creación de una zona SAR. El cuarto en cambio —dedicado a las entradas a Libia por el desierto— tenía una «naturaleza piloto» y condicionada<sup>74</sup>.

Los resultados de estas colaboraciones pronto se dejaron ver pues las primeras intervenciones coordinadas por las autoridades libias en aguas internacionales datan precisamente de septiembre de 2017, cuando acababa de iniciarse el proyecto financiado por la UE y ejecutado por Italia para la creación de una zona SAR aún no diseñada<sup>75</sup>. Seguramente por ello, según Paolo Cuttitta, estas acciones fueron *de facto* coordinadas por un barco de guerra italiano que se hallaba en el puerto de Trípoli<sup>76</sup>. Finalmente, y tras un primer intento fallido en julio de 2017, en diciembre del mismo año Italia se apresuró a respaldar la «declaración unilateral» de zona SAR que Libia presentó a la OMI el día 14 y que luego se incorporó al *Global Integrated Shipping Information System* (GISIS) de la OMI, siendo de dominio público el 27 de junio de 2018.

<sup>71</sup> CALVO MARISCAL, L., «Cooperación entre la UE y Libia...», *op. cit.*, nota 24, p. 169.

<sup>72</sup> *Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central*, 3 de febrero de 2017. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2017/01/03-malta-declaration>.

<sup>73</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Action fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee*, Support to integrated border and migration management in Libya - First phase, T05-EUTF-NOA-LY-04. Disponible en [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-ly-04\\_modified.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-ly-04_modified.pdf).

<sup>74</sup> Dos fueron las condiciones para este cuarto objetivo: 1) acceso progresivo de los actores humanitarios para la protección de los migrantes en la región, y 2) la apertura progresiva de espacios seguros en las negociaciones con las autoridades nacionales. *Ibid.*, p. 11.

<sup>75</sup> Sobre esta colaboración, véanse, por ejemplo, las cifras ofrecidas por MORENO-LAX, V. y GIUFFRÉ, M., «The rise of consensual Containment:...», *op. cit.*, nota 24, p. 8, y sobre la formación de los guardacostas en particular, ACOSTA SÁNCHEZ, M., «La formación de guardacostas libios...», *op. cit.*, nota 68, pp. 875 y ss. Por otro lado, las imágenes del nefasto papel de los guardacostas libios grabadas por *Sea Watch* en el rescate del 6 de noviembre de 2017 no admiten discusión: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=2&v=\\_pHl-f\\_yFXQ&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=_pHl-f_yFXQ&feature=emb_logo).

<sup>76</sup> CUTTITTA, P., *Pushing Migrants back to Libya, Persecuting Rescue NGOs: The end of the humanitarian turn (part I)*, blog del Centre for Criminology, grupo de investigación «Border Criminologies» de la Universidad de Oxford, publicado el 18 de abril de 2018. Disponible en <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/04/pushing-migrants>.

La acción T05-EUTF-NOA-LY-04 fue seguida de otra de diciembre de 2018 (T05-EUTF-NOA-LY-07) dotada con 45.000.000 de euros y posteriormente en 2020 con 15.000.000 de euros más para cubrir la segunda fase que mantiene los objetivos de la primera<sup>77</sup>, aunque ahora, en lugar de la delimitación de una zona SAR se trataba de establecer y posteriormente «mejorar» el Centro de Coordinación de Salvamento libio y sus protocolos, requisitos que curiosamente, a pesar de haber registrado en la OMI la zona SAR, no se cumplían. De esta acción, llama la atención que la propia ficha que desarrollaba la segunda fase señalase que la situación de los migrantes «rescatados» en los centros de detención donde eran devueltos era muy preocupante y que la implementación debía ser mejorada, como también lo tenían que ser los mecanismos de seguimiento, particularmente en lo concerniente a los estándares de derechos humanos<sup>78</sup>.

Por lo demás y ya respecto a la zona SAR y el MRCC que figura en el plan global SAR publicado en el GISIS de la OMI, varias son las cuestiones que plantean dudas. Si la finalidad de una zona SAR es que el Estado que la declara se comprometa con ello al ejercicio de las cinco funciones de socorro (vigilancia, comunicación, búsqueda, coordinación y el salvamento) para lo cual debe contar con una organización y unos protocolos de actuación las veinticuatro horas del día, ¿se puede afirmar que en aquel entonces y aún hoy Libia, suponiendo su voluntad, es capaz de hacerlo?, ¿cuenta con la tecnología y el personal cualificado como para cumplir cabalmente con el objetivo último de los MRCC? Porque de no ser así, la zona SAR libia, además de no tener sentido, estaría de hecho frustrando la única razón de ser de la misma. Y por lo que la propia UE señala en sus documentos, la respuesta parece ser negativa<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Action fiche of the EU*, T05-EUTF-NOA-LY-07, *op. cit.*, nota 6. Disponible en <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-ly-07.pdf>. Esta ficha de 2020 vino a sustituir la de 2018 relativa a los 45.000.000 de euros, hoy no disponible *online*.

<sup>78</sup> Al respecto, véase SANTOS VARA, J. y PASCUAL MATELLÁN, L., «The Externalisation of EU Migration Policies:...», *op. cit.*, nota 24, pp. 319-320. Precisamente su constante y flagrante violación por parte de los guardacostas libios fue el argumento utilizado en 2019 por ONG en Francia para intentar suspender la entrega a Libia de seis embarcaciones rápidas cuya compra Francia había anunciado como medida para hacer frente al «problema de la inmigración irregular», si bien, por cuestiones procesales de competencia la demanda acabó no prosperando. TA Paris, 10 mai 2019, CAA, 28 août 2019, <https://www.gisti.org/spip.php?article6224>.

<sup>79</sup> En palabras de la Comisión Europea en respuesta a una pregunta de la europarlamentaria Özlem Demirel, a 27 de mayo de 2021 Libia tenía «*a very basic MRCC based in Tripoli*» por lo que la UE tenía previsto subvencionar «*a container unit, a mobile unit and accompanying capacity development (i. e. training and coaching of MRCC staff)*», para luego añadir que «*the Commission considers a functional MRCC, initially hosted in containers, an essential tool to improve SAR operations at sea*». Parlamento Europeo, respuesta escrita a la pregunta E-001268/2021. Por su parte, el documento oficial restringido del Servicio de Acción Exterior de EUNAVFOR de 4 de enero de 2022, *Libyan Coast Guard and Navy monitoring/Four months report August-november 2021*, señala que en el desarrollo de la fase II del proyecto SIBMMIL aún está en desarrollo y entre las tareas pendientes figura que la UE «tiene planeado entregar como equipamiento [...] a containerized MRCC» [p. 3, punto b)], para luego añadir que el plan, elaborado para ser implementado «gradualmente», debería en última instancia, «permitir la autosostenibilidad a mediano plazo del SAR y otras funciones de responsabilidad» (punto 2.a, p.6, traducción propia y cursiva añadida). Por último, en el punto 3.a) señala que la actividad de la guardia costera libia se limita solo a la zona oeste de la zona SAR libia, no a todo su territorio [punto 3.a), p. 6].

En este sentido, tal y como se ha visto al inicio y como más de 60 ONG le han hecho saber al secretario general de la OMI<sup>80</sup>, desde su puesta en marcha, tanto las estadísticas de fallecidos —cuya *ratio* a pesar de la drástica disminución de salidas desgraciadamente no decrece— como la mera descripción de acciones concretas en el marco de rescates que se han conocido demuestran, en palabras de la comisaria de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, «su incapacidad bien documentada para responder a las llamadas de socorro, para llevar a cabo rescates y proporcionar un lugar seguro para el desembarco»<sup>81</sup>.

Y por si ello no fuera suficiente, junto a los motivos de incapacidad material para desarrollar la función de salvamento en su zona SAR no puede obviarse tampoco la vertiente humanitaria que fundamenta este marco normativo y que la guardia costera libia —al igual que el resto de cuerpos armados— dan muestras sistemáticamente de despreciar. El reciente informe de ACNUR de abril de 2022 pone de relieve cómo, últimamente, se ha producido un cambio en el *modus operandi* de los desembarcos pero no en la dirección de mayor humanidad y respeto hacia las personas, sino en mayor presteza en el envío a centros de detención «u otros lugares no especificados» sin aviso previo, obstaculizando así la asistencia de emergencia, examen médico y examen de protección informal y seguimiento que el ACNUR y sus socios quieren llevar a cabo<sup>82</sup>. Al respecto, se echa en falta por parte de la UE y sus Estados miembros como mínimo la inclusión de alguna cláusula de condicionalidad en la financiación de las ayudas a fin de corregir la inhumana situación de las personas una vez «rescatadas». Ni las importantes aportaciones económicas, ni los cursos de capacitación o la dotación de material se han condicionado a un mayor respeto de los derechos humanos u otro tipo de exigencia como la

---

Documento restringido EEAS, *Libyan Coast Guard and Navy monitoring /Four months report August-november 2021*, reference EEAS(2022) 1, de 4 de enero de 2022. Disponible en <https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/libia27012022.pdf>.

<sup>80</sup> Véase la Carta abierta firmada por 68 entidades amén de las firmas individuales que Statewatch envió al secretario general de la OMI el 20 de junio de 2020. Disponible en [https://migreurop.org/IMG/pdf/lettre\\_ouverte\\_omi\\_-\\_en\\_-\\_2020.pdf](https://migreurop.org/IMG/pdf/lettre_ouverte_omi_-_en_-_2020.pdf).

<sup>81</sup> Comisaria de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, *A distress call for human rights. The widening gap in migrant protection in the Mediterranean. Follow-up report to the 2019 Recommendation*, marzo de 2021, p. 1, <https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protection/1680a1abcd>. Por su parte, el secretario general de Naciones Unidas un año antes, en su informe de 6 de abril de 2020, señalaba cómo la guardia costera libia, para las operaciones de salvamento se basaba en informaciones de otros mecanismos de cooperación porque su Centro de Coordinación no funcionaba a plena capacidad (párr. 21) para luego requerir a los Estados que no abandonen esta función (párr. 42). *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad en aplicación de la resolución 2491 (2019)*, doc. S/2020/275, 6 de abril de 2020, párr. 42. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/077/48/PDF/N2007748.pdf?OpenElement>. Por su parte, la tercera actividad, que se titula «Development of the MRCC communication network along the coast through a step by step approach» prevé ya en su letra a): «*The design of a master plan for the MRCC communication network with different phases*». Véase *Action fiche of the EU Trust Fund (07)*, *op. cit.*, nota 6, p. 12.

<sup>82</sup> ACNUR, *Protection, saving lives & solutions for refugees in dangerous journeys. Routes towards the central & west Mediterranean Sea and the Atlantic*, UNHCR's 2022-2023 Updated, abril de 2022, p. 77. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%202022-2023%20Updated%20Risk%20Mitigation%20strategy%20and%202022%20appeal.pdf>.

constatación de una mejora en el trato a los migrantes o la eliminación de la ley que criminaliza su situación irregular<sup>83</sup>.

Y si ello ya de por sí es criticable, aún lo es más cuando la ayuda económica y material se destina a la creación y articulación de un servicio de salvamento y rescate que, en teoría, debería ser para operaciones de socorro y que en la práctica ha tenido como único logro el freno del flujo migratorio a Europa, prescindiendo del elevado costo humano que ello continúa teniendo<sup>84</sup>. En esta línea, es especialmente llamativo el informe de la OACDH de 2021 en donde, tras aportar evidencias inequívocas de la sistemática y generalizada violación de derechos humanos en Libia sobre la población migrante, señala que:

«*The evidence further suggests that this is not a tragic anomaly, but rather a consequence of concrete policy decisions and practices by the Libyan authorities, European Union (EU) Member States and institutions, and other actors that have combined to create an environment where the dignity and human rights of migrants are at risk*»<sup>85</sup>.

Quizá por ello, en el borrador del nuevo plan de acción para Libia que la Comisión presentó al Consejo en octubre de 2021 se ha intentado hacer un lavado de cara con mucho más énfasis declarativo en la protección de la población migrante y la cohesión social que en la gestión de fronteras aunque, por lo que se desprende, el SIBMIL, incluido el equipamiento y capacitación de la guardia costera libia continuará igual que hasta ahora, sin añadir políticas de diligencia debida en materia de derechos humanos que eviten actuaciones como las detenciones arbitrarias, respecto a las cuales, seguirá «alentando a Libia a poner fin»<sup>86</sup>.

En este sentido y ya estrictamente relacionado con la guardia costera y la vigilancia de su zona SAR, cabe cuestionarse si esta asistencia, que en definitiva le ha facilitado materialmente asumir la responsabilidad del salvamento en dicha zona —incluido el desembarco de las personas rescatadas en Libia—, no implica una violación de la obligación de desembarco en lugar seguro e incluso el principio de *non refoulement*. Y ello tanto en las operaciones de salvamento dirigidas por los guardacostas libios como, especialmente, en los casos probados en que dicha guardia costera ha contado para llevar a cabo la operación con la inestimable ayuda de la MRCC de Roma o aviones que operan bajo mandato de la UE<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, nota 8, p. 34.

<sup>84</sup> CALVO MARISCAL, L., «Cooperación entre...», *op. cit.*, nota 24, p. 174.

<sup>85</sup> OACDH, *Lethal disregard. Search and rescue...*, *op. cit.*, nota 4, p. v.

<sup>86</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Draft Migration Action Plan: Libya*, doc. 11946/21, de 7 de octubre de 2021. De hecho, el Action document T05-EUTF-NOA-LY-11 de 2020 en relación con la mejora de las capacidades de búsqueda y salvamento prevé como necesidad de resultado inmediato, la dotación de más equipamiento y trabajos de mejora en los centros de detención y los lugares de desembarco, así como la fumigación, esterilización y limpieza de estos si es necesario. UE, Action document, *Managing mixed migration flows: protection, Health assistance, resilience and community engagement*, referencia T05-EUTF-NOA-LY-11, Immediate outcome 6, p. 26. Disponible en <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-ly-11.pdf>.

<sup>87</sup> Sobre la violación al principio de *non refoulement* que esta transferencia de responsabilidades implica, véase SANTOS VARA, J. y PASCUAL MATELLÁN, L., «The Externalisation of EU Migration

Al respecto cabe recordar que, amén de la posible responsabilidad directa en aquellos casos en que sea posible demostrar el control efectivo por parte de la UE o sus Estados miembros respecto a la operación de rescate (art. 17 del proyecto de responsabilidad de los Estados por hecho ilícitos), también cabe una responsabilidad por asistencia o ayuda. En efecto, el art. 16, tal y como señala la Corte Internacional de Justicia en el caso del *genocidio bosnio*<sup>88</sup>, refleja una norma consuetudinaria según la cual existirá también responsabilidad internacional de un Estado si este, a sabiendas, facilita a otro Estado una asistencia o ayuda concreta en la comisión de un hecho que viola una obligación internacional. En este caso, a diferencia de lo previsto en el art. 17, no se requiere un control o dominio del hecho sino que, siguiendo a Crawford en sus comentarios al articulado, basta que dicha asistencia sea una contribución *significativa* de la actividad que da lugar al ilícito y consiguiente responsabilidad del Estado que viola la obligación<sup>89</sup>. Aplicado al supuesto aquí analizado, sería el incumplimiento de la obligación del desembarco en puerto seguro, por no decir también el de la violación generalizada y sistemática de los derechos humanos de las personas rescatadas por parte de los guardacostas que se ha comentado. De hecho, la violación de derechos humanos es uno de los dos ejemplos citados en el comentario, si bien al respecto se señala también la necesidad de examinar cuidadosamente el conocimiento de que su ayuda sería utilizada para la comisión de aquel hecho internacionalmente ilícito. En definitiva, este modo de responsabilidad pretende asegurar que un Estado (u organización internacional)<sup>90</sup> no pueda hacer a través de otro lo que no puede hacer por sí mismo y evitar así lo que Patrick Müller y Peter Słominski denuncian: que la dejación de las operaciones de rescate en manos de las autoridades libias tenga por objeto precisamente eludir la responsabilidad que en su día le atribuyó el TEDH a Italia en la sentencia *Hirsi Jamaa* en relación con el principio de *non refoulement*, dado su control efectivo sobre las personas interceptadas dentro de su zona SAR<sup>91</sup>.

---

Policies:..., *op. cit.*, nota 24, p. 320. Sobre este debate respecto a la operación *Sophia*, véase PI LLORENS, M., «La Unión Europea...», *op. cit.*, nota 8, p. 30, y respecto a *Irisi*, véase SOLER GARCÍA, C., «La Unión europea, ¿un gendarme...», *op. cit.*, nota 14, p. 59.

<sup>88</sup> Corte Internacional de Justicia, asunto relativo a la aplicación de la convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro), 27 de febrero de 2007, Recueil 2007, p. 43, párrs. 420 y 421. Disponible en <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf>.

<sup>89</sup> CDI, Informe de la Comisión..., *op. cit.*, nota 24, p. 70, punto 5. En dichos comentarios Crawford señala tres requisitos limitativos para poder apreciar esta responsabilidad accesoria: «En primer lugar, el órgano u organismo pertinente del Estado que presta ayuda o asistencia debe conocer las circunstancias en virtud de las cuales el comportamiento del Estado que recibe la asistencia es internacionalmente ilícito; en segundo lugar, la ayuda o asistencia se deben prestar para facilitar la comisión de ese hecho y han de facilitarla efectivamente; y, en tercer lugar, el hecho cometido debe ser tal que hubiera sido ilícito si lo hubiera cometido el propio Estado que presta la asistencia». *Ibid.*, p. 69, punto 3.

<sup>90</sup> Art. 14 del proyecto de responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, nota 24.

<sup>91</sup> MÜLLER, P. y SŁOMINSKI, P., «Breaking the legal link but not the law? The externalization of U migration control through orchestration in the Central Mediterranean», *Journal of European Public Policy*, 2021, vol. 28, núm. 6, pp. 801-820, esp. p. 808, doi:10.1080/13501763.2020.1751243. Al respecto, véase también SANTOS VARA, J. y PASCUAL MATELLÁN, L., «The Externalisation of EU Migration Policies:..., *op. cit.*, nota 24, pp. 325-327.

Ahora bien, aun siendo cierto que tal y como la CIJ ha señalado en el plano teórico la posibilidad de una responsabilidad internacional accesoria existe, no lo es menos que su reclamación de manera directa por parte de las víctimas hoy por hoy resulta quimérica. Y ello tanto por cuestiones probatorias como también procesales, por cuanto la ausencia del requisito de control efectivo pone en jaque la posibilidad de considerar que las víctimas se encuentran bajo la jurisdicción del Estado u organización internacional que ha ayudado o asistido a la comisión del ilícito<sup>92</sup>.

### 2.3. Los resultados del reconocimiento de la zona SAR libia: prueba irrefutable de su finalidad no humanitaria

Como se ha visto, el muy llamativo descenso en las personas rescatadas en la ruta central no solo no ha supuesto una disminución del porcentaje de víctimas mortales o desaparecidas en naufragios, sino que este ha aumentado. De hecho, en relación con años anteriores, los datos de 2021 y lo que va de 2022 demuestran que se ha más que doblado, pasando de un 2 a un 5 por 100. Y lo que es peor, en opinión de la OACDH, «gran parte de ello es prevenible»<sup>93</sup>.

Solo en un incidente frente a las costas libias en julio de 2019, según ACNUR, fallecieron unas 150 personas —el peor naufragio desde mayo de 2017—<sup>94</sup> al que se debe sumar el naufragio de otras 80 personas el mes anterior. Y en el 2021 y 2022 se ha sabido de más naufragios, como los tristemente ocurridos el 2 y el 11 de abril de este año. En el primero solo 4 de las 100 personas que iban en una embarcación que se hallaba ya fuera de la zona SAR libia consiguieron ser rescatadas por un barco mercante. Las otras 96 fueron reportadas como «desaparecidas»<sup>95</sup>. En el segundo, la ONG alemana Seawatch consiguió rescatar 210 personas, pero otras varias decenas perecieron<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> En la actualidad, tal y como lo analiza Silvia Morgades de manera extensa, el alcance extraterritorial de la jurisdicción de los Estados en el ámbito de los derechos humanos ha sido delimitado por las instancias internacionales en dos tipos de casos: «Los que comportan un control personal y los casos de control territorial efectivo sobre un espacio físico». Ahora bien, empiezan a aparecer referencias que están haciendo un salto del *control efectivo* a *ser afectado* en la medida en que sus actos sean la causa inmediata de la violación. Sobre la extraterritorialidad véase MORGADES GIL, S., «Entre *visado* y *humanitario*: a vueltas con los conceptos de competencia y jurisdicción en el Derecho de la Unión europea y europeo de los derechos humanos», en ABRISKETA URIARTE, J. (dir.), *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones internas y externas*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 251-274, esp. p. 265. Y respecto al paso de control efectivo a afectación cuando el acto es la causa inmediata de la violación, véase NAGORE CASAS, M., «Impact on rights' as a form of extraterritorial jurisdiction: a new legal restriction on border controls through international cooperation», *Spanish Yearbook of International Law*, 2019, vol. 23, pp. 235-246, esp. pp. 241 y ss.

<sup>93</sup> OACDH, *Lethal disregard...*, *op. cit.*, nota 4, p. vi.

<sup>94</sup> Noticia publicada por ACNUR España, 26 de julio de 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/7/5d3b0f5a4/acnur-la-peor-tragedia-del-ano-de-una-embarcacion-en-el-mediterraneo.html>.

<sup>95</sup> Información ofrecida por la OIM. Disponible en [https://missingmigrants.iom.int/migrant-incident-report?main\\_id=2022.MMP0318](https://missingmigrants.iom.int/migrant-incident-report?main_id=2022.MMP0318).

<sup>96</sup> <https://cadenaser.com/2022/04/11/la-ong-sea-watch-rescata-a-210-migrantes-y-denuncia-otro-naufragio-en-el-mediterraneo/>.

Este incremento porcentual de pérdida de vidas humanas en el mar coincide en el tiempo con la declaración de la zona de salvamento y rescate por parte de Libia con base en la cual asumió la competencia sobre un espacio marítimo que hasta entonces custodiaba el MRCC de Roma, sin estar preparada para ello<sup>97</sup>. Tal delegación de funciones ha llevado aparejado que los diferentes cuerpos marítimos italianos a título propio o en colaboración o como partícipe de las operaciones diseñadas por Frontex o la EUNAVFOR MED desaparecieron prácticamente de la primera línea de las operaciones de salvamento<sup>98</sup>.

Por las mismas fechas, menguó significativamente también la presencia de ONG como consecuencia de una campaña de hostigamiento por parte del gobierno italiano. Tal política se llevó a cabo, primero, mediante la obligatoriedad de firmar un código de conducta para operar y luego con la apertura de investigaciones penales. Se les acusó de estar llevando a cabo acciones calificables de tráfico de personas, llegando a aplicarles el agravante incluso de «grupo organizado»<sup>99</sup>. Y si bien es cierto que con la caída de Mateo Salvini en el 2019 las ONG han dejado de ser criminalizadas, ello no ha supuesto el final del hostigamiento sino simplemente un cambio de estrategia: como se desprende del informe de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) de 2021, ahora en lugar de criminalizarlas se obstruye su labor con trabas administrativas, algunas tan esperpénticas como llevar demasiados chalecos salvavidas a bordo<sup>100</sup>. Todo ello, sin olvidar tampoco la animadversión de la guardia cos-

<sup>97</sup> La menor vigilancia y profesionalidad de los nuevos responsables en ocasiones ha implicado que en lugar de coordinar o ayudar al rescate, de hecho, lo han obstaculizado. Así lo han venido denunciando diversas ONG en operaciones de rescate, las últimas de abril de 2022, tanto por parte del *Sea Watch-3* el 11 de abril, *ibid.*, como el *Ocean Viking* de SOS Mediterráneo el 25 de abril (<https://www.dw.com/es/ocean-viking-rescata-a-casi-100-migrantes-en-el-mediterr%C3%A1neo/a-61589969>). En este sentido, la propia EUNAVFOR en su informe de monitoreo de enero de 2022 en el marco de la operación *Irini* reconoce a la guardia costera libia como no suficientemente capacitada. Véase punto 4, letras f) y g) del documento oficial restringido EEAS, «Libyan Coast Guard...», *op. cit.*, nota 79, p. 9.

<sup>98</sup> En el caso de la operación *Sophia* cabe recordar que en 2019 se suspendió el empleo de buques, opción que se ha mantenido en la actual operación *Irini*. En el caso de Frontex, la operación *Themis* cuenta con un mandato más securitario, un ámbito geográfico distinto y en caso de salvamento, subordinado a un acuerdo de redistribución de migrantes a bordo. PI LLORENS, M., «La Unión europea...», *op. cit.*, nota 8, p. 18 y punto 6 de las conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2018. Disponible en <https://www.concilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>. Respecto a Italia, véase VASSALLO PALEOLOGO, F., «SOS dal Mediterraneo centrale. Perché la Guardia costiera italiana deve intervenire», 2 de agosto de 2021, *ADIF* (Associazione Diritti e Frontiere). Disponible en <https://www.a-dif.org/2021/08/02/sos-dal-mediterraneo-centrale-perche-la-guardia-costiera-italiana-deve-intervenire/>.

<sup>99</sup> Las acusaciones a cinco ONG y en muchos casos también al capitán y/o la tripulación eran por violación del art. 12.3 [apdos. a) y b)] y 3 bis de la Ley 286 que prevé penas entre cinco y quince años de prisión más multas de 15.000 euros por cada migrante sin contar agravantes como la de «grupo organizado». Ejemplo paradigmático de esto último fue el rescate efectuado por *Open Arms* fuera de las aguas territoriales de Libia que le supuso la apertura en 2017 de una investigación criminal por tráfico de migrantes. Sobre la criminalización de las ONG por su labor humanitaria de rescate véase JANER TORRENS, J., «Migrant Search and Rescue Operations in the Mediterranean by Humanitarian Organizations: Migrant Smuggling or Humanitarian Assistance?», *Paix et Sécurité Internationales*, 2020, núm. 8, pp. 381-401. Sobre el caso particular de *Open Arms*, véase SÁNCHEZ LEGIDO, Á., «¿Héroes o villanos?...», *op. cit.*, nota 12, pp. 10 y ss.

<sup>100</sup> FRA, *June 2021 Update - Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights*, 18 de junio de 2021. Disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/june-2021-up>

tera libia que en el desempeño de sus funciones de coordinación ha llegado a excluir barcos de ONG en rescates a pesar de su mayor proximidad<sup>101</sup>.

Las razones detrás de este rechazo a la labor humanitaria de las ONG que venían actuando en la zona son obvias y plantean otro aspecto muy controvertido que forma parte intrínseca de las operaciones de salvamento, pero que aún no se ha abordado: el requisito de desembarcar a las personas rescatadas en un «puerto seguro»<sup>102</sup>.

En efecto, los motivos que llevaron al Consejo de Seguridad en 2017 a incluir a la guardia costera entre los órganos corruptos, una vez activada la zona SAR, por lo visto siguen existiendo. Ya en junio de 2018, el enviado especial de Naciones Unidas para Libia, Martín Kobler, denunció los abusos cometidos por guardacostas entrenados por la UE llegando a instar a esta institución que los acompañase en las patrullas para evitarlos<sup>103</sup>. Un año más tarde, en el 2019, el portavoz de la OACDH, Rupert Colville, en pleno funcionamiento de la zona SAR diseñada, promovida y reconocida por Italia, la UE y sus Estados miembros, reiteró la denuncia de desaparición de migrantes que habían sido interceptados por la guardia costera libia, respecto a los cuales se temía que hubieran sido vendidos a traficantes<sup>104</sup>, dato que el informe de la misión independiente de determinación de los hechos en Libia presentado en octubre de 2021 al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su párr. 66, reitera:

*«On board, there are reports that LCGs confiscate belongings from migrants. Once disembarked, migrants are either transferred to detention centres or go missing, with reports that people are sold to traffickers».*

Para, comentar en nota que:

*«The discrepancy between the number of migrants intercepted at sea since the beginning of 2021 (close to 23,000 as of August 2021) and the number of migrants*

---

*date-ngo-ships-sar-activities*. En el mismo sentido se expresó Rupert Colville, portavoz de la OACDH el 8 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2020/05/press-briefing-note-migrant-rescues-mediterranean?LangID=E&NewsID=25875>. De hecho, el Decreto Ley 130/2020 que prevé multas por la obligación de seguir las instrucciones de las autoridades de las zonas SAR para el desembarco, aunque sean las libias, no ha sido derogado.

<sup>101</sup> Comisaría de Derechos Humanos del Consejo de Europa, *Follow-up...*, *op. cit.*, nota 81, p. 15. En el mismo sentido, véase también OACDH, *Lethal disregard...*, *op. cit.*, nota 4, p. 12.

<sup>102</sup> Sobre este concepto, véase JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Á., «Small Island...», *op. cit.*, nota 29, pp. 306 y ss.

<sup>103</sup> Información extraída del *Med.Cronos* del IEMED, 20 de junio, p. 142. Disponible en <https://www.iemed.org/dossiers-es/dossiers-iemed/mon-arab-i-mediterrani/onada-de-canvis-al-mon-arab/pdfs-es/libia1807.pdf>.

<sup>104</sup> Declaraciones de Rupert Colville, portavoz de la OACDH, 7 de junio de 2019, nota informativa de prensa. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24681&LangID=E>. Quizá por ello la propia Alta Representante de la UE en julio de 2019 no pudo sino reconocer que el sistema de detección de migrantes no cumplía los estándares internacionales a pesar de lo cual, acto seguido, confirmó que seguía apostando por reforzar su capacitación. UNIÓN EUROPEA, «Statement by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini, Commissioners Johannes Hahn and Dimitris Avramopoulos on the shipwreck off the coast of Libya», Bruselas, 26 de julio de 2019. Disponible en [https://www.eeas.europa.eu/node/65910\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/65910_en).

*currently detained in DCIM run centres (about 7,000) raises serious concerns that significant numbers of migrants may have been returned to smugglers and traffickers or are in the hands of armed groups who further abuse them»*<sup>105</sup>.

Con todo ello, no es de extrañar que las autoridades judiciales italianas, en el caso *Open Arms*<sup>106</sup>, y posteriormente en el caso de Sudán de 2019<sup>107</sup> señalasen expresamente que Libia no podía considerarse «lugar seguro» de desembarco por el serio riesgo de graves abusos y violaciones de derechos humanos. Este mismo parecer ha sido también expresado por otras autoridades como la OACDH en el informe monográfico de 2021<sup>108</sup> o ACNUR en 2022<sup>109</sup>. Según la OACDH, durante la pandemia el riesgo de violencia, explotación y abuso de las personas interceptadas en el mar y forzosamente retornadas a Libia no solo no ha disminuido, sino que se ha intensificado, por lo que vuelve a reiterar que, en su opinión, Libia no puede considerarse un «lugar seguro»<sup>110</sup>.

De aquí que se deba criticar sin paliativos, primero, la rapidez con que Italia, la UE y sus Estados miembros, por activa o por pasiva impulsaron la «zona SAR» libia, y segundo, que a fecha de hoy sigan impulsando e incluso asistiendo con ayuda material e incluso funciones de vigilancia a los guardacostas libios en labores de vigilancia y salvamento, a pesar de ser plenamente conocedores de los déficits tanto técnicos como humanos de la misma<sup>111</sup>, lo cual, como ya se ha comentado, como mínimo, abre la posibilidad a una responsabilidad internacional por asistencia a un Estado en su conducta contraria a las obligaciones internacionales.

<sup>105</sup> Consejo de Derechos Humanos, 48.º periodo de sesiones, *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, doc. A/HRC/48/83, publicado el 1 de octubre de 2021, párr. 66.

<sup>106</sup> Corte de Assize de Milán, *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Torture in Libya: sentenza storica della Corte d'Assise di Milano*, octubre de 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/>, citada en CONCORD y CINI, *¿Asociación o condicionalidad?...*, *op. cit.*, nota 41, p. 20, y Decisión del Tribunal de Catania sobre el caso *Open Arms*, 27 de marzo de 2018, pp. 21-22.

<sup>107</sup> Tribunal de Trapani, juicio abreviado, investigación preliminar del juez Piero Grillo, decisión del 23 de mayo de 2019. Disponible en [https://www.asylumdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/GIP-Trapani%20%281%29\\_0.pdf](https://www.asylumdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/GIP-Trapani%20%281%29_0.pdf).

<sup>108</sup> OACDH, *Lethal disregard...*, *op. cit.*, nota 4, pp. 2-3, y expresamente entre las recomendaciones, p. 18.

<sup>109</sup> ACNUR, *Protection, saving lifes & solutions for refugees...*, *op. cit.*, nota 82, p. 75.

<sup>110</sup> OACDH, *Lethal disregard...*, *op. cit.*, nota 4, pp. 2-3.

<sup>111</sup> Documento oficial restringido del Servicio de Acción Exterior, EEAS, *op. cit.*, nota 78. Al respecto la Misión Independiente de investigación sobre Libia nombrada por la Alta Comisionada para los derechos humanos, Michelle Bachelet, en su informe de marzo de 2022, tras constatar que las violaciones de derechos humanos en las interceptaciones y posterior detención de las personas a bordo de embarcaciones con dirección a Europa no eran ni hechos ni aislados ni aleatorios, recuerda que los Estados europeos continúan colaborando con esas autoridades y por ello hace un llamamiento a que dicha cooperación permanezca en «el ámbito de las obligaciones del Derecho internacional de los derechos humanos y la responsabilidad de cada Estado de proteger a las personas migrantes en sus aguas territoriales y zona de búsqueda y rescate». HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, HRC, 49th session, doc. A/HR/49/4, de 23 de marzo de 2022 (*advance unedited version*), p. 9, párr. 46. Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A\\_HRC\\_49\\_4\\_AUV.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A_HRC_49_4_AUV.pdf).

### 3. CONCLUSIÓN

El recorrido que en estas páginas se ha hecho del comportamiento de la UE, Italia y sus Estados miembros en relación con las operaciones de rescate y salvamento en el Mediterráneo central en los últimos cinco años lleva inexorablemente a la necesidad de alertar y criticar la peligrosa deriva que está teniendo la interpretación y aplicación de una normativa pacíficamente arraigada de salvamento, en contra de los dos principios básicos sobre los que se asienta: a) la obligación de prestar auxilio a cualquier persona en peligro en el mar, y b) la obligación de, una vez auxiliada, llevarla a «puerto seguro».

La delegación de las operaciones de rescate en la guardia costera libia y la consiguiente consideración de su Estado como «puerto seguro», a pesar de las incuestionables evidencias en sentido contrario; la negativa a aceptar a las personas rescatadas a pesar de la desesperada situación en la que se puedan encontrar<sup>112</sup>; y peor aún, las acusaciones de devoluciones en caliente por parte de Malta<sup>113</sup> o la preferencia a que la gente no sea socorrida antes que facilitar la colaboración de las ONG para auxiliarlas, es un más que grave precedente en contra del deber de asistencia y en definitiva de la seguridad marítima.

La alerta de este peligro no se fundamenta en la actuación de un solo Estado —Italia— sino en la connivencia y complicidad que este ha encontrado en otros gobiernos e instituciones que ante esta política guardan silencio, cuando no colaboran con ella<sup>114</sup>. Y es que, como se ha demostrado a lo largo de estas páginas, más allá de las declaraciones de principios, las actuaciones de Italia, la UE y sus Estados miembros en cuestiones de salvamento y rescate en el Mediterráneo central se han centrado básicamente en asegurar que las personas embarcadas en Libia no lleguen a Europa dando prioridad, una vez más, a la externalización de las fronteras —cuando no extraterritorialidad—<sup>115</sup> como principal instrumento para conseguir frenar la migración

<sup>112</sup> Véase el Informe del secretario general de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad de 6 de abril de 2020, *op. cit.*, nota 80, párr. 8, o la nota de prensa del Parlamento Europeo, *The situation in Libya and on the migration route to Europe*, de 24 de abril de 2020, a la que le ha seguido el *Briefing* elaborado por el European Parliamentary Research Service (EPRS) en enero de 2021, PE 659.442, p. 5, o la tabla elaborada por FRA con los retrasos en los desembarcos, poniendo en riesgo la seguridad e integridad de las personas rescatadas. FRA, *June 2021 Update...*, *op. cit.*, nota 95. Respecto al caso concreto de Malta, véase JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, A., «Small Island...», *op. cit.*, nota 29, pp. 317 y ss.

<sup>113</sup> En los últimos dos años ONG han denunciado diversas devoluciones en caliente a Libia protagonizadas por Malta incluso dentro de su zona SAR, coincidiendo con la firma en 2020 de un *Memorandum of understanding* con las autoridades libias para «combatir la inmigración ilegal». El portavoz de OACDH Rupert Colville, se hizo eco de estos hechos en su rueda de prensa de 8 de mayo de 2020, *op. cit.*, nota 95.

<sup>114</sup> Véase sino el párr. 9 de la Declaración de Valeta del 23 de septiembre de 2019, firmada por los ministros de Malta, Italia, Francia y Alemania citada en CALVO MARISCAL, L., «Cooperación entre...», *op. cit.*, nota 24, p. 175.

<sup>115</sup> Al respecto, siguiendo la distinción efectuada por Alejandro del Valle, respecto a la externalización como se ha visto no hay duda. Y quizá cabría también plantearse en algunas ocasiones incluso la extraterritorialidad si se demuestra un nexo de causalidad suficiente como para justificar una colaboración que permita hablar de control efectivo sobre el rescate. DEL VALLE GALVEZ, A., «Sobre la invia-

y el tráfico de personas. Y para ello en esta ocasión han acudido a la figura de la zona SAR y su MRCC correspondiente. Esta torticera utilización de los mecanismos de salvamento marítimo para controlar la inmigración no solo es contraria a los valores asentados en los derechos humanos tan comúnmente enarbolados por los líderes europeos, sino que, además, está poniendo en jaque un régimen sólida y pacíficamente asentado en el sistema internacional y esencial para la seguridad de los mares: el relativo al deber de socorro.

Por suerte, como nunca todo es gris oscuro, queda la esperanza de que alguna justicia —en este caso la italiana—, empiece a dar muestras de la naturaleza prioritaria del deber de socorro entendido como tal y el carácter de puerto no seguro de Libia. Y lo está haciendo. No solo al negarse a ser cómplice del intento del gobierno italiano de criminalización de las ONG que han rescatado a gente de morir ahogadas en el Mediterráneo, sino incluso al decidir procesar al principal instigador de esa actuación criminal, el ex ministro del Interior Mateo Salvini, que hoy se sienta en el banquillo de los acusados<sup>116</sup>, o emitir la primera condena al capitán del barco mercante *Asso Ventotto* en octubre del pasado año por desembarcar a las personas por él rescatadas en Libia<sup>117</sup>. Y queda por ver, también, la línea que seguirá el Tribunal de Cuentas de la UE en relación con la reclamación presentada por las ONG por mala gestión de los fondos SIBMMIL por falta de monitoreo de los derechos humanos<sup>118</sup> o el TEDH en el caso *S. S. y otros c. Italia* por la actuación de la MRCC de Roma en el incidente del *Sea Watch 3* con los guardacostas libios de 6 de noviembre de 2017, cuya decisión debe estar próxima<sup>119</sup>.

Esperemos que todas estas decisiones sirvan para corregir el rumbo hacia la primacía de los derechos humanos y una concepción del régimen SAR ligada hacia lo que es y debe ser su única finalidad: el salvamento y rescate.

---

bilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el Mediterráneo», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2020, vol. 72, núm. 1, pp. 187-196, esp. p. 193.

<sup>116</sup> Dos procesos fueron abiertos contra el ex ministro del Interior por secuestro de personas al no permitir desembarcar a 150 migrantes rescatados por el barco *Open Arms* en agosto de 2019 y a 131 rescatados por el barco *Gregoretti* en julio del mismo año, si bien esta última ya ha sido archivada, al igual que lo fue la solicitud del Tribunal de Catania de enero de 2019 por la prohibición de desembarco de las personas rescatadas por la guardia costera italiana que tripulaba el *Diciotti*. Al respecto, véase CATALDI, G., «Búsqueda y rescate...», *op. cit.*, nota 36, p. 202. La causa relativa a *Open Arms*, en cambio, a 6 de abril de 2022, fecha en que ha tenido lugar la vista, sigue abierta en el Tribunal de Palermo. Véase <https://www.efj.com/efj/espana/mundo/salvini-alega-en-juicio-que-el-open-arms-podia-desembarcar-espana/10001-4780149>.

<sup>117</sup> El Tribunal de Nápoles condenó al representante de la compañía naviera y al capitán del barco con bandera italiana a un año de prisión por abuso de autoridad puesto que no se pusieron en contacto con la MRCC italiana y en su lugar entregaron a las 101 personas rescatadas a la guardia costera libia. Ambos acataron la decisión. Noticia publicada en *Avvenire*. Disponible en <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/migranti-consegnati-ai-libici-prima-condanna-in-italia>.

<sup>118</sup> Reclamación presentada por GLAN, ASGI y ARCI. Disponible en <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/GLAN-ASGI-ARCI-ECA-Libya-complaint-expert-opinion.pdf>.

<sup>119</sup> *TEDH, S. S. y otros c. Italia*, application number 21660/18, presentada el 3 de mayo de 2018. Información sobre el caso disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194748>.