

LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA LOS TRAFICANTES Y TRATANTES DE MIGRANTES EN LIBIA: BALANCE TRAS EL FIN DE LA OPERACIÓN SOPHIA

THE EUROPEAN UNION AND THE FIGHT AGAINST SMUGGLING AND TRAFFICKING IN LIBYA: BALANCE AFTER THE END OF OPERATION SOPHIA

MONTserrat Pi LLORENS*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS MIGRANTES EN LIBIA: VÍCTIMAS DE ABUSOS DE DERECHOS HUMANOS. III. LA ¿INÚTIL? LUCHA CONTRA LOS TRAFICANTES EN EL MAR. IV. EXTERNALIZACIÓN: LA APUESTA POR LA CAPACITACIÓN DE LAS AUTORIDADES LIBIAS PARA LUCHAR CONTRA LAS MAFIAS. V. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: El presente artículo pretende hacer un balance de las medidas que la Unión Europea ha puesto en marcha para luchar contra los traficantes y tratantes de personas en Libia, en un momento en que uno de los instrumentos que ha tenido mayor protagonismo, la operación Sophia, acaba de llegar a su fin. La hipótesis de partida es que estas medidas, o al menos la mayoría de ellas, que han implicado una clara apuesta por la militarización y la externalización, han sido polémicas y cuestionadas desde su misma adopción, y sus efectos no solo no se corresponden con los objetivos declarados sino que plantean numerosos interrogantes tanto en términos jurídicos como de eficacia.

ABSTRACT: This article aims to take stock of the measures that the European Union has put in place to combat smugglers and human traffickers in Libya, at a time when one of the instruments that has played a leading role in this fight, Operation Sophia, has come to an end. The initial hypothesis is that these measures, or at least most of them, which have implied the adoption of policies of militarization and externalization, have been controversial and have been questioned since their incorporation, given that their effects not only do not correspond to the stated objectives but raise many doubts in both legal terms and regarding questions of efficiency.

Fecha de recepción del trabajo: 14 de mayo de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de noviembre de 2020.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona. Montserrat.pi@uab.cat. La presente contribución se inscribe en el marco de los proyectos de investigación CIMCETT (*La cooperación internacional como medio imprescindible para combatir el tráfico y la trata de personas: el papel de la UE y otros organismos internacionales*), ref. DER2016-78990-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España y el proyecto 2017-RICIP-00010, *La Comunitat Internacional davant la crisi dels migrants "atrapats" a Líbia*, financiado por el ICIP (Institut Català Internacional per la Pau).

PALABRAS CLAVE: Tráfico de migrantes, trata de seres humanos, Libia, EUNAVFOR MED Sophia, Frontex, Europol, EUBAM Libia, externalización.

KEYWORDS: *Migrant Smuggling, Trafficking of Human Beings, Libya, EUNAVFOR MED Sophia, Frontex, Europol, EUBAM Libya, Externalization.*

I. INTRODUCCIÓN

La llegada masiva de migrantes y las graves tragedias en la ruta del Mediterráneo central ocurridas en 2014 y 2015, que significaron la pérdida de miles de vidas y conmocionaron a la opinión pública mundial, especialmente la europea¹, han convertido a Libia en un país estratégico² y a la lucha contra las mafias que en él operan en un objetivo prioritario para la Unión Europea (en adelante UE)³. Tanto en la Declaración Política y el Plan de Acción fruto de Cumbre de La Valeta celebrada en noviembre de 2015⁴ como en la Comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante de 2017 *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas*⁵, la lucha contra los traficantes y los tratantes figura en primer plano. Dicha Comunicación sirvió de base para preparar la Declaración que los miembros del Consejo Europeo realizaron en Malta sobre esta cuestión el 3 de febrero de 2017⁶. En la línea de lo propuesto por la Comisión, se

¹ Recuérdense, en particular, el 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 en abril de 2015 de un pesquero con más de 800 personas a bordo a 130 millas al sur de Lampedusa, ambos procedentes de Libia.

² Un “socio clave”, en palabras de LORENA CALVO, a pesar de no existir un acuerdo jurídico entre la UE y Libia, 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*, nº 50, 2020, pp. 162-204, p. 164.

³ La lucha contra el tráfico y la trata de personas se ha convertido en los últimos años en uno de los objetivos más repetidos de política migratoria de la UE, particularmente de su dimensión exterior. Da buena prueba de ello la Agenda Europea de Migración adoptada en 2015, que incluye la lucha contra los traficantes entre las medidas de aplicación inmediata, a la vez que lo considera uno de los pilares de su política migratoria a medio y largo plazo (Comisión Europea, *Una agenda europea de migración*, COM (2015) 240 final, de 13/05/2015). En la misma línea, en la *Nueva Agenda Estratégica. 2019-2024* adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2019 se puede leer: “Continuaremos y profundizaremos nuestra cooperación con los países de origen y tránsito para luchar contra la migración irregular y la trata de seres humanos y garantizar retornos efectivos.” (doc. EUCO 9/19 de 20 de junio de 2019, p. 7). Este objetivo ocupa también un lugar importante en el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* presentado por la Comisión Europea el 23 de setiembre de 2020, en el que se anuncia un nuevo Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes para el período 2021-2025 y se prevé la promoción de asociaciones específicas en esta materia entre la UE y en países de origen o de tránsito. Se propone también intensificar las ayudas a dichos países, así como la mejora del intercambio de información y la intervención sobre el terreno con misiones operativas (COM (2020) 609 final, p. 18).

⁴ En dicha cumbre participaron Jefes de Estado europeos y africanos para reforzar la cooperación y abordar los desafíos de la migración, Valleta Summit, Action Plan, 11-12 noviembre 2015.

⁵ Comisión Europea, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, JOIN (2017) 4 final de 25/1/2017.

⁶ *Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central*, 3/2/2017.

resaltó allí la necesidad de reforzar la lucha contra el tráfico de migrantes desde un enfoque integrado, que incluya todos los actores implicados, desde las autoridades libias hasta Frontex, pasando por los Estados miembros y las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD), insistiendo especialmente en el intercambio de información entre ellos. En junio de 2018 el Consejo Europeo acordó la adopción de medidas adicionales para la ruta del Mediterráneo central, insistiendo en la prioridad de intensificar los esfuerzos en la lucha contra los traficantes⁷.

En este marco, el presente artículo pretende hacer un balance de las medidas que la UE ha puesto en marcha para luchar contra los traficantes y tratantes de personas en Libia, en un momento en que uno de los instrumentos que ha tenido mayor protagonismo, la operación Sophia, acaba de llegar a su fin. La hipótesis de partida es que estas medidas, o al menos la mayoría de ellas, que han implicado una clara apuesta por la militarización y la externalización, han sido polémicas y cuestionadas desde su misma adopción, y sus efectos no solo no se corresponden con los objetivos declarados sino que plantean numerosos interrogantes tanto en términos jurídicos como de eficacia. Para ello se presentará, en primer lugar, cuál es la situación de tráfico y trata en Libia contra la que se pretende luchar (I), para analizar después los dos principales campos de acción de la UE: la lucha contra los traficantes en el mar (II), con la operación Sophia en primer término (II.1) pero también con la acción de las agencias del ELSJ (II.2) y la colaboración con las autoridades libias (III), incluyendo aquí tanto la misión EUBAM Libia (III.1) como la capacitación de los guardacostas libios (III.2). El artículo acabará con unas reflexiones finales que subrayan las lecciones que se pueden extraer de la política llevada a cabo en este ámbito por la UE, en un contexto nuevo tras el fin de la operación Sophia y los cambios en la ruta del Mediterráneo Central (V).

II. LOS MIGRANTES EN LIBIA: VÍCTIMAS DE ABUSOS DE DERECHOS HUMANOS

La situación de fragmentación y de desestructuración del Estado que vive Libia desde la caída del régimen de Gadafi, especialmente desde 2014⁸, ha sido un caldo de cultivo ideal para la proliferación de grupos de delincuencia organizada. Las mafias han encontrado en los migrantes unas víctimas propiciatorias de sus actividades delictivas, convirtiéndolos en “mercancías” con las que traficar o explotar, al igual que lo hacen con las armas o el

⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018, EUCO 9/2018.

⁸ La fecha de 2014 es relevante por dos motivos. En primer lugar, porque se consolida un escenario con dos parlamentos, dos gobiernos y sus respectivas milicias, más las zonas controladas por los tuaregs, lo que desemboca en una división territorial de Libia y un enquistamiento del conflicto armado (sobre esto véase SOTO REYES, J.; BOUAJAJ HADIQ, Y.; DOMÍNGUEZ TERUEL, A. y LECUMBERRI IRIBARREN, A., “La distribución del poder en la Libia post-Gadafi: un análisis desde la Sociología del poder”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 23, 2017, pp. 47-75, pp. 58 y ss.). En segundo lugar, porque este momento coincidió con la crisis migratoria del Mediterráneo oriental, debida en buena parte al éxodo consecuencia del conflicto en Siria. De hecho, en el año 2014 una parte importante de refugiados sirios con capacidad económica eligió Libia como puerto de salida hacia Europa, lo que propició la aparición de un negocio para traficantes.

petróleo⁹. Los datos en relación a los que consiguen llegar a Europa son conclusivos al respecto: según Frontex, un 84% de los migrantes entrevistados procedentes de la ruta del Mediterráneo central afirmó haber usado los servicios de las redes de traficantes para entrar en la UE¹⁰.

La presencia de dichas mafias y su *modus operandi* en Libia han sido ampliamente documentados tanto por organismos internacionales como por organizaciones no gubernamentales, así como en el marco de algunos procesos ante las autoridades judiciales italianas. Desde Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones sobre Libia, empezó ya en 2015 a aludir al tráfico y la trata de personas en esta zona como una amenaza que, entre otras, fundamentaba la prórroga de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL)¹¹. Dicha misión, así como el Comité de Sanciones, el Grupo de expertos sobre Libia y el Secretario General han dado buena cuenta en sus informes de las actividades de los traficantes y de cómo estas redes delictivas se intrincan en las propias estructuras del Estado formando una tupida red de corrupción y crimen que se traduce en conductas de tráfico y de trata¹². Sus conclusiones corroboran las informaciones contenidas en diversos estudios que detallan cómo la migración desde el Cuerno de África hacia Libia está dominada por redes transnacionales altamente integradas y organizadas, cuyos máximos responsables y coordinadores tienen sede principalmente en Libia y en el Cuerno de África. Estas redes consiguen clientes a través de medios muy diversos (escuelas, internet, contactos personales) y se aseguran el cruce de las fronteras mediante la corrupción. En Libia, la confabulación con las milicias y con las autoridades les permite travesar el desierto y llegar hasta la costa (en el mejor de los casos), donde tal vez serán embarcados hacia Europa (en unas condiciones de seguridad deplorables y con la cantidad mínima de combustible para salir de las aguas territoriales libias)¹³. De esta manera, en su largo viaje hasta el Mediterráneo los migrantes pasan físicamente por diversos contactos (conductores, transportistas) que los entregan cerca de las fronteras o en otros puntos de transferencia¹⁴. Es decir, a pesar de la dimensión

⁹ Sobre el fenómeno de la “cosificación” véase 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”, *Oñati Socio-Legal Series*, 2020, vol. 10, nº 4, pp. 834-849.

¹⁰ Frente a solo un 7% que declaró no haber usado servicios de traficantes (más un 9% que no suministró información al respecto), Frontex, *Risk Analysis for 2019*, p. 7.

¹¹ Resolución 2238 (2015) adoptada por el Consejo de Seguridad el 10 de setiembre de 2015, S/RES/2238/2015.

¹² Véanse, principalmente, el *Informe del Secretario General presentado al Consejo de Seguridad* de 7 de setiembre de 2017 (S/2017/761), el *Informe del Grupo de Expertos sobre Libia* de 1 de junio de 2017, especialmente sus anexos (S/2017/466), y el *Informe del Secretario General presentado al Consejo de Seguridad* de 5 de setiembre de 2019 (S/2019/711).

¹³ Según el *Informe del Secretario General* de 5 de setiembre de 2019, los traficantes pueden obtener hasta 168.000 euros por embarcación cuando se trata de barcos de goma. En el caso de embarcaciones de madera, la cifra puede llegar a los 600.000 euros (cit., p. 3).

¹⁴ Sahan Foundation and IGAD Security Sector Program (ISSP), *Human Trafficking and Smuggling on the Horn of Africa-Central Mediterranean Route*, 2016, pp. 5 y 18. Véase también el informe *Mixed migration trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges*, elaborado para ACNUR por IMPACT y Altai Consulting, publicado en 2017; el informe del GIAT (Global Initiative Against Transnational Organized Crime) *The Human Conveyor Belt: Trends in Human Trafficking and smuggling in post-*

transnacional, el componente local es también importante, con lo que se produce una cierta segmentación geográfica y organizativa¹⁵. La coordinación de todo este entramado exige acuerdos flexibles e interacciones entre diferentes redes locales y transnacionales. Se trata, pues, de un negocio en el que participan muchas personas, con grados de responsabilidad diferentes y con una gran capacidad de adaptación¹⁶. Por otro lado, es preciso también tener en cuenta la existencia de notables diferencias en cuanto a la organización y el funcionamiento de las redes de traficantes en función de las principales regiones del país en las que operan (costa, centro y sur), lo que dificulta optar por un único enfoque a la hora de luchar contra este fenómeno¹⁷.

Los datos más recientes apuntan a que a partir de 2018 el crecimiento de este negocio se ha frenado¹⁸ debido en buena parte a un cambio de posición de diversas milicias que han dejado de proteger a los traficantes, lo que ha convertido en más difíciles las rutas en el interior de Libia. A ello debe sumarse el aumento de interceptaciones en el mar por parte de la guardia costera libia¹⁹. La reducción de esta actividad no ha redundado, sin embargo, en una mejora de la situación de los migrantes. Al contrario, las rutas son mucho más mortíferas y crecen los abusos contra los migrantes²⁰, que no solo son objeto de una actividad delictiva de tráfico sino que también corren el riesgo de ser víctimas de conductas que entran de pleno en la calificación jurídica de trata de seres humanos, como ha sido reconocido por toda la comunidad internacional, empezando por el propio Consejo de Seguridad²¹. Aunque como es sabido se trata de dos delitos distintos, siendo la existencia de un consentimiento por parte del migrante lo que caracteriza y distingue al delito de tráfico, la frontera entre ambos crímenes se difumina completamente en el caso de los migrantes en manos de las mafias. En razón de su extrema vulnerabilidad y de los abusos de poder que sufren, su capacidad de decisión queda totalmente anulada,

revolution Libya, de marzo de 2017, y CAMPANA, P., “Out of Africa: The organization of migrant smuggling across the Mediterranean”, *European Journal of Criminology*, vol. 15, n° 4, 2018, pp. 481-502.

¹⁵ BILGER, V., HENDOW, M., REED, T. (ed.), *A study on smuggling of migrants. Characteristics, responses and cooperation with third countries. Case study 2: Ethiopia-Libya-Malta/Italy*, European Commission, DG Migration and Home Affairs, 2016, p. 26.

¹⁶ UNODC, *Global study on smuggling of migrants 2018*, p. 143, y también EUROPOL e INTERPOL, *Migrant smuggling networks. Executive summary report*, 2016, pp. 7-8.

¹⁷ AL-ARABI, A., *Local Specificities of Migration in Libya: Challenges and Solutions*, Robert Schuman Centre of Advanced Studies, EUI, Issue 2018/04, marzo 2018.

¹⁸ GIAT, *The Human Conveyor Belt Broken— assessing the collapse of the human smuggling industry in Libya and the central Sahel*, marzo de 2019.

¹⁹ Según Frontex, debido a dichas interceptaciones la travesía por mar desde Libia a Europa ha pasado a ser más difícil y más cara, por lo que el tráfico se ha desplazado a rutas alternativas, con la subsiguiente reducción del negocio del tráfico de migrantes en Libia, Frontex, *Risk Analysis for 2020*, pp. 50 y 51.

²⁰ Los informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre UNSMIL presentados en 2020 siguen haciéndose eco de las detenciones arbitrarias y de las torturas sistemáticas que sufren los migrantes en los lugares de detención oficiales y no oficiales, en una situación agravada más aún por los efectos de la lucha contra la COVID-19, que dificultan el acceso a la ayuda humanitaria y el movimiento del personal médico y humanitario. Véanse el *Informe del Secretario General presentado al Consejo de Seguridad* de 15 de enero de 2020 (S/2020/41), *Informe del Secretario General presentado al Consejo de Seguridad* de 5 de mayo 2020 (S/2020/360) y el *Informe del Secretario General presentado al Consejo de Seguridad* de 25 de agosto de 2020 (S/2020/832).

²¹ Así lo reconoció ya en su Resolución de 10 de setiembre de 2015 (S/RES/2238/2015), y 9 de octubre del mismo año (S/RES/2240/2015) y no ha cesado de recordarlo y condenarlo.

quedando a merced de las más graves vulneraciones de derechos humanos²², ya sea a manos de los traficantes o de las milicias y autoridades oficiales que controlan los centros de detención en los que dichos migrantes son reclusos²³.

Los casos de auténticos mercados de esclavos recogidos por los medios de comunicación y por los informes de los organismos internacionales, entre otras atroces vulneraciones de derechos humanos²⁴, no solo no dejan ninguna duda respecto a la existencia de situaciones de trata, sino que permiten plantear seriamente la posibilidad de que las conductas de las que son objeto la población migrante en Libia sean calificadas de auténticos crímenes internacionales. De hecho, la propia Fiscalía de la Corte Penal Internacional, en sus informes presentados al Consejo de Seguridad, ya desde 2017²⁵ se hace eco de las informaciones procedentes de organismos internacionales según los cuales los migrantes son sometidos a detenciones arbitrarias, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, secuestro por rescate, extorsión, trabajos forzados y asesinatos ilegales, además de los ya mencionados mercados de esclavos. En sus informes posteriores de 2018, 2019 y 2020 no solo sigue refiriéndose a informes elaborados por otros organismos internacionales²⁶, sino que constata que sus propias investigaciones confirman estos hechos²⁷. Pese a todo ello, de momento parece que la política de la Fiscalía va en la línea de limitarse a facilitar dicha información a las autoridades locales. Aunque reitera en sus informes al Consejo de Seguridad que sigue pendiente de la investigación sobre los crímenes cometidos contra los migrantes, también señala que su actuación se dirige a la colaboración en el intercambio y análisis de información con varios Estados, incluido Libia, así como otros organismos “de conformidad con el principio de complementariedad”²⁸. Ahora bien, de todos los informes proporcionados por los

²² JIMÉNEZ CORTÉS, “Cuando las personas se vuelven ‘mercancías’...”, *op. cit.*, p. 840.

²³ Es preciso tener en cuenta que la ley libia 19 (2010) de combate de la inmigración ilegal establece la pena de detención y trabajo forzoso o multa de 1000 dinares para todo inmigrante irregular. Esta normativa 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), otorgándole la autoridad para detener a los migrantes sin necesidad de una decisión judicial.

²⁴ Entre las violaciones de derechos humanos enumeradas y descritas en los principales documentos de Naciones Unidas encontramos asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, torturas, violencia de género, violaciones y explotación sexual, detenciones arbitrarias, trabajo forzado, condiciones de hacinamiento inhumanas (falta de agua, de ventilación y luz, de higiene, malnutrición). Datos extraídos, entre otros documentos, de UNSMIL y ACNUDH, *Detained and dehumanised. Report of Human Rights abuses against migrants in Libya*, 13 diciembre 2016 y UNSMIL y ACNUDH, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 diciembre 2018.

²⁵ *13th Report of the Prosecutor of the ICC to the UNSC pursuant to UNSCR 1970 (2011)*, de 8 de mayo de 2017.

²⁶ Particularmente el informe de UNSMIL y ACNUDH *Desperate and Dangerous...*, *cit.*, y el Informe de la Comisión de Mujeres refugiadas de marzo de 2019 titulado *More than One Million Pains*, en el que se describe una situación generalizada de violencia sexual contra mujeres, hombres, niños y niñas migrantes.

²⁷ Para un análisis pormenorizado y exhaustivo de la justificación de la competencia de la Corte para juzgar estos crímenes véase JIMÉNEZ CORTÉS, C. “Las víctimas de trata y tráfico en Libia: una oportunidad que la Corte Penal Internacional no debe dejar escapar”, en *La Corte Penal Internacional 20 años después: Integridad del Estatuto y Universalidad*, AEPDIRI, Tirant lo Blanch, Valencia, en prensa.

²⁸ *16th Report of the Prosecutor of the ICC to the UNSC pursuant to UNSCR 1970 (2011)*, de 2 de noviembre de 2018, p. 7, posición reiterada en sus informes posteriores: *17th Report of the Prosecutor of the ICC to the UNSC pursuant to UNSCR 1970 (2011)*, de 8/5/2019, párr. 30-38, *18th Report of the*

organismos internacionales así como por organizaciones no gubernamentales no se desprende que Libia haya iniciado actuaciones e investigaciones judiciales respecto a los crímenes cometidos contra la población migrante, ya sea por falta de voluntad o por falta de capacidad dada la debilidad de las estructuras estatales²⁹. Más bien todos ellos apuntan a señalar la participación de las autoridades gubernamentales en la comisión de dichos delitos, ya sean de la guardia costera o del departamento para combatir la migración ilegal (DCIM), incluyendo a representantes de los ministerios del Interior y Defensa, gozando para ello de total impunidad³⁰.

Los llamamientos y recomendaciones a acabar con la impunidad con la que actúan dichos criminales no se han dirigido exclusivamente a las autoridades libias, sino que se ha exigido también la participación activa de los organismos internacionales competentes. En su relevante informe de 1 de junio de 2017, el Grupo de expertos dirigió esta recomendación al Comité de Sanciones: “Contribuir a poner fin al actual clima de impunidad imperante en Libia, considerando la posibilidad de designar con arreglo al régimen de sanciones relativas a Libia a quienes cometen violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”³¹. Esta posición ha sido secundada por varios Estados, que han insistido en señalar que la responsabilidad de perseguir a los traficantes no solo es responsabilidad del gobierno libio sino también del Consejo de Seguridad y de la comunidad internacional³².

La traducción práctica de tal cantidad de información y de recomendaciones ha sido de momento limitada. Efectivamente, debe reseñarse una única decisión en junio de 2018 del Comité del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establecido de acuerdo con la Resolución 1970 (2011), adoptando medidas restrictivas mediante las que se impone la prohibición de viajar y la inmovilización de activos a seis personas implicadas en la trata y el tráfico de personas en Libia (cuatro de nacionalidad libia y dos de nacionalidad eritrea)³³. Consecuentemente, y en aplicación de la Decisión adoptada en 2015 sobre medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia³⁴, el Consejo de la UE aprobó una Decisión de ejecución añadiendo a dichas personas en la lista de

Prosecutor of the ICC to the UNSC pursuant to UNSCR 1970 (2011), de 6 de noviembre de 2019 y *19th Report of the Prosecutor of the ICC to the UNSC pursuant to UNSCR 1970 (2011)*, de 5 de mayo de 2020.

²⁹ En el Informe *Dangerous and Desperate* se reitera la situación de impunidad en Libia. Se reseña que el Fiscal General de Libia ha emitido 205 órdenes de arrestos contra traficantes sin que haya ninguna evidencia de que se haya detenido a estas personas o iniciado ningún proceso en firme (*Dangerous and desperate*, cit., p. 27). Véase también al respecto EL ZAIDY, Z., *EU Migration policy towards Libya*, Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper, junio 2019, p. 12.

³⁰ Véanse, por ejemplo, los informes del Grupo de Expertos de 1 de junio de 2017 (S/2017/466) y de 5 de setiembre de 2018 (S/2018/812), el Informe de UNSMIL y ACNUDH *Desperate and dangerous*, cit. y el *Informe del Secretario General* de 5 de setiembre de 2019, cit., p. 4.

³¹ *Informe del Grupo de Expertos* de 1 de junio de 2017, cit., p. 73.

³² Véanse, por ejemplo, las intervenciones de los representantes de Francia y de Países Bajos en la reunión del Consejo de Seguridad de 21 de mayo de 2018 (S_PV.8263, pp. 7 y 9).

³³ <https://www.un.org/press/en/2018/sc13371.doc.htm>. Anteriormente 20 personas habían sido sancionadas por acciones no relacionadas con abusos a migrantes.

³⁴ Decisión (PESC) 2015/1333 del Consejo de 31 de julio de 2015 relativa a la adopción de medidas restrictivas en virtud de la situación existente en Libia y por la que se deroga la Decisión 2011/137/PESC, DO L 206 de 1 de agosto de 2015.

sancionados³⁵. La falta o incapacidad de colaboración de las autoridades libias se pone de manifiesto de manera abrumadora en el caso de Raman Al Milad, jefe del servicio de guardacostas del sector de Al-Zawiya, incluido en la lista de sanciones del Comité del Consejo de Seguridad pero que al parecer continúa libre³⁶.

En este contexto la UE ha reconocido que acabar con la impunidad que permite a los traficantes cometer los crímenes más atroces debe ser una prioridad. Como se verá a continuación, las actuaciones emprendidas y sus resultados quedan muy lejos de los objetivos declarados.

III. LA ¿INÚTIL? LUCHA CONTRA LOS TRAFICANTES EN EL MAR

1. Una misión militar para luchar contra las mafias: la operación Sophia

En el Consejo Europeo extraordinario de 23 de abril de 2015, a raíz del trágico naufragio de un pesquero con más de 800 personas a bordo, los Jefes de Estado o de Gobierno declararon su voluntad de que la UE movilizara todos los recursos necesarios para evitar más muertes en el mar. Para ello se comprometieron a luchar contra las mafias dedicadas al tráfico de personas, entre otros mediante la presencia de operativos en el mar que pudieran actuar directamente en relación con las embarcaciones dedicadas al tráfico y la trata de personas, y solicitaron a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que pusiese en marcha los preparativos para una posible operación PCSD a tal fin³⁷. Dicho compromiso se concretó en la Decisión del Consejo de mayo de 2015 por la que se creaba la misión EUNAVFOR MED³⁸, posteriormente denominada operación Sophia³⁹.

³⁵ Decisión de Ejecución (PESC) 2018/872 del Consejo de 14 de junio de 2018, DO L 152 de 15 de junio de 2018.

³⁶ <https://almarsad.co/en/2019/06/20/the-gna-human-trafficker-the-al-bija-scandal/>

³⁷ Declaración del Consejo Europeo extraordinario de 23 de abril de 2015. La puesta en marcha de operaciones propias de la Política Común de Seguridad y Defensa para contribuir a la lucha contra las redes de traficantes se apuntaba también en la Agenda Europea de Migración presentada por la Comisión pocos días después de la citada declaración del Consejo Europeo, COM (2015) 240 final, cit.

³⁸ Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central meridional (EUNAVFOR MED), DO L 122 de 19 de mayo de 2015. Como señalan FALEG y BLOCKMANS, la experiencia aportada por las operaciones navales Atalanta en el cuerno de África y en el Océano Índico occidental en materia de seguridad marítima y lucha contra la piratería serviría como base para el diseño de esta nueva misión, FALEG, G., BLOCKMANS, S., *EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters*, CEPS Commentary, 26 de junio de 2015.

³⁹ Esta denominación alude al nombre que se le dio a una niña nacida en uno de los barcos de la operación tras el rescate de su madre. Para un análisis pormenorizado de la gestión de la operación véase NOVÁKY, N., "The road to Sophia: Explaining the EU's Naval Operation in the Mediterranean", *European View*, vol. 17, n° 2, 2018, pp. 197-209.

Se trataba de una operación militar naval de gestión de crisis⁴⁰ para contribuir a desarticular el negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central, enfocada a la detección, captura y eliminación de los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan las mafias, siempre desde el respeto del derecho internacional⁴¹. La misión se diseñó estructurada en tres fases consecutivas. En la primera de ellas el objetivo consistía en apoyar la detección y el seguimiento de las redes de migración mediante la recopilación de información y las patrullas en alta mar. En la segunda fase se preveía que la misión pudiera proceder a visitar, registrar, apresar y desviar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos en alta mar y, en un segundo momento, también en las aguas ribereñas de un Estado tercero, siempre que se contara con la autorización pertinente del Estado en cuestión o del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la tercera fase, que debería contar también con las pertinentes autorizaciones legales, se preveía la adopción de cualquier medida necesaria contra dichos buques, incluida su eliminación o inutilización. La misión podría proceder al registro de datos personales de las personas que subieran a bordo de sus buques, que podrían ser transmitidos a las fuerzas de seguridad de los Estados miembros o a los organismos competentes de la UE⁴².

EUNAVFOR MED se puso en marcha en junio de 2015⁴³ y en setiembre del mismo año se decidió el pase a la segunda fase en aguas internacionales a partir de octubre⁴⁴. Este cambio vino amparado por la adopción de la Resolución de 9 de octubre de 2015⁴⁵ del Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se decidió autorizar a los Estados miembros el derecho de inspección de buques, apresamiento y adopción de todas las medidas necesarias en alta mar frente las costas de Libia para perseguir el tráfico ilícito de migrantes. El objeto de la resolución era desarticular los grupos delictivos organizados, subrayando que dicho objetivo debía perseguirse dentro del más estricto respeto a los derechos de los migrantes, en particular a pedir protección internacional.

⁴⁰ Sobre el marco general de las misiones véase ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Sobre el ámbito competencial de las misiones de paz: el enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 12, 2018, pp. 15-48.

⁴¹ Tanto el derecho del mar como el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Sobre algunas cuestiones que plantea el mandato de la misión desde el punto de vista del derecho del mar véase PAPASTAVRIDIS, E., “EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law”, *Maritime Safety and Security Law Journal*, nº 2, 2016, pp. 57-72.

⁴² La Decisión de creación de la misión incluía también el nombramiento de su comandante (italiano), su cuartel general (en Roma), su control político y dirección estratégica (a cargo del Comité Político y de Seguridad) y supervisión militar (por el Comité Militar de la UE), su coordinación con otras organizaciones internacionales y el conjunto de la UE (que deberá garantizar la Alta Representante) y la posible participación de Estados terceros (mediante celebración de acuerdo).

⁴³ Decisión (PESC) 2015/972 del Consejo de 22 de junio de 2015 por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), DO L 157 de 23 de junio de 2015.

⁴⁴ Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad de 28 de setiembre de 2015 relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, DO L 258, de 3 de octubre de 2015.

⁴⁵ Resolución del Consejo de Seguridad 2240 (2015) de 9 de octubre, S/RES/2240/2015.

Las críticas a la operación Sophia se hicieron presentes ya desde este momento de creación y puesta en marcha, señalando que la decisión de utilizar medios navales militares para luchar contra una forma de delincuencia como es el tráfico de personas ponía de manifiesto un enfoque securitario por parte de la UE, poniéndose el énfasis más en la persecución que en la protección de las personas víctimas de las mafias⁴⁶. En este sentido, tanto organizaciones de la sociedad civil como algunas voces desde organizaciones internacionales reaccionaron negativamente, considerándola una misión que podía aumentar los riesgos humanitarios al situar a los migrantes en un fuego cruzado⁴⁷. En el plano jurídico, se cuestionó que se eligiera una acción de la PCSD para un objetivo que coincide de pleno con los propios del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Optar por uno u otro marco legal tiene importantes implicaciones procedimentales, institucionales y jurídicas, pues es bien sabido la naturaleza específica de las decisiones adoptadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y el limitado rol que en ellas desempeñan tanto la Comisión como el Parlamento Europeo, por no hablar de la ausencia de jurisdicción del Tribunal de Justicia. El razonamiento apunta, en definitiva, al menoscabo de las bases jurídicas propias de políticas de integración a favor del método intergubernamental⁴⁸. Por último, desde una perspectiva de análisis de eficacia también se señaló que la misión planteaba fallos de diseño que le impedirían conseguir los objetivos para los que había sido creada, entre otras cosas porque no estaba pensada para atacar las causas del tráfico de migrantes, sino solo uno de sus síntomas⁴⁹ y porque el objetivo perseguido casaba más con instrumentos policiales que con una operación militar naval⁵⁰. En la propia UE algunos organismos, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, ya advirtieron de algunas de las dificultades de una operación que se decidió con prisas y cuyo pleno desarrollo no dependía exclusivamente de la UE al requerir autorizaciones ajenas para su total implementación, lo que efectivamente ha supuesto en la práctica una imposibilidad de avanzar plenamente⁵¹.

⁴⁶ En este sentido CARRERA, S., GUILD, E. (ed.), *Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings*, Centre of European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2016, p. 47. Véase también GÓMEZ ARANA, A. y McARDLE, S., “The EU and the migration crisis: reinforcing a security-based approach to migration?”, en CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Edward Elgar Pub., UK, 2019, pp. 272-289.

⁴⁷ En este sentido, FALEG, BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁸ GARCÍA ANDRADE, P., “EU External Competences in the field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally”, *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, pp. 157-200, p. 183 y ss. Ahora bien, la propia autora señala también el hecho de que en dicha operación concurren circunstancias concretas y específicas, como por ejemplo su relación con decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que justificarían, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la elección de la base jurídica, su consideración de medida propia de la política exterior y de seguridad común. Lo cierto es, como señala ACOSTA, que la misión aúna ámbitos competenciales diversos, lo cual exigiría en su opinión una mayor delimitación de sus funciones y un esfuerzo de cooperación con los instrumentos propios del ELSJ, en particular las agencias que operan en un ámbito compartido, como son Frontex y Europol, ACOSTA SÁNCHEZ, “Sobre el ámbito competencial de las misiones de paz...”, *op. cit.*, p. 39 y p. 42.

⁴⁹ ROBERTS, P., *Militarising the EU Migration Plan: A Flawed Approach*. RUSI, Newsbrief, 7 July 2015.

⁵⁰ ARTEAGA MARTÍN, F. y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., *La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo*, Real Instituto Elcano, ARI 40/2015, de 22 de julio de 2015, p. 8.

⁵¹ La génesis de la operación Sophia está bien detallada en INGEMANN, A., “Assessing the European Union’s strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia”, *European Security Journal*, vol. 26, n° 4, 2017, pp. 507-526.

A partir de 2016 el mandato de la misión fue objeto de sucesivas ampliaciones para incorporar nuevos objetivos relacionados con la lucha contra las mafias, en algunos casos relacionados con el tráfico de personas, como la capacitación de las autoridades libias, pero también con otros delitos, como tráfico de armas y tráfico de petróleo. Se ha apuntado a que estas sucesivas ampliaciones del mandato de la operación pueden obedecer a una visión más global de la crisis libia no sólo centrada en el aspecto migratorio⁵², aunque también traducen una cierta frustración ante las dificultades de la misión de avanzar en sus fases y resultados⁵³. En efecto, si el tránsito a la segunda fase en aguas internacionales se desarrolló con relativa rapidez, la misión entró a partir de 2015 en una situación de estancamiento sin ninguna perspectiva de prosperar. El salto a la presencia en aguas territoriales libias era crucial para el objetivo central de la operación, pues es ahí donde han operado principalmente los traficantes, que han adaptado sus prácticas para no rebasar dichos límites, lo cual dificulta no solo su arresto sino también poder disponer de información relevante⁵⁴. Pero para poder operar en dichas aguas se requiere o bien una Resolución del Consejo de Seguridad o la autorización de las autoridades libias, y ninguna de las dos opciones se ha dado⁵⁵.

Los medios con los que ha contado la operación son relevantes. Por lo que se refiere a la financiación, para el primer año se le asignó un presupuesto para los gastos comunes de 11,82 millones de euros, cantidad que disminuyó ligeramente en los años sucesivos⁵⁶, a lo que hay que añadir los gastos asumidos por los países que han aportado efectivos a la operación⁵⁷. El número de Estados que han participado en la operación ha variado en el tiempo, pero en global todos los Estados miembros a excepción de Dinamarca han formado parte de Sophia. También ha sido variable el número de efectivos destinados a la operación. En el momento de mayor potencial, Sophia contó con 11 buques (incluyendo tres submarinos) y 6 aeronaves. Sin duda el país que más se ha implicado ha sido Italia,

⁵² LOSCHI, C., RAINERI L., STRAZZARI, F., *The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice*, EUNPACK Working Paper, enero 2018, p. 3.

⁵³ COCCHINI, A., “Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿Podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 35, 2018, p. 5.

⁵⁴ Así lo ha reconocido el propio Servicio Europeo de Acción Exterior, recogido en LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI, *op. cit.*, p. 4. También se recoge en el *Informe del Secretario General de Naciones Unidas* de 5 de setiembre de 2019, cit., p. 3.

⁵⁵ La situación de falta de control efectivo del territorio libio por una única autoridad ha imposibilitado que la UE pueda llegar a un acuerdo que permita su presencia en aguas libias y en cuanto al Consejo de Seguridad no hay voluntad política para conceder dicha autorización, vistos los resultados catastróficos de la intervención internacional en Libia hasta ahora, COCCHINI, *op. cit.*, pp. 7-8. Sobre las reticencias que ya suscitó en el seno del Consejo de Seguridad la adopción de su Resolución de 2015, que corroboran la falta de voluntad de ampliar la autorización, véase ESPALIÚ BERDUD, C., “Los buques de la Operación Sophia en el dique seco: elementos de un revés para la Política Común de Seguridad y Defensa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 64, 2019, pp. 829-858, p. 842.

⁵⁶ Así, en junio de 2016 se asignaron 6,7 millones de euros (Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo de 20 de junio de 2016, DO L 162 de 21 de junio de 2016); en 2017 fueron 6 millones de euros (Decisión (PESC) 2017/1385 del Consejo de 25 de julio de 2017, DO L 194 de 26 de julio de 2017); y en 2018 1,1 millones de euros (Decisión (PESC) 2018/2055 del Consejo de 21 de diciembre de 2018, DO L 327 de 21 de diciembre de 2018).

⁵⁷ Por ejemplo, en el año 2018 el coste de la participación española en Sophia ascendió a 62,8 millones de euros, https://elpais.com/politica/2019/02/05/actualidad/1549368969_641758.html

tanto en medios navales y aéreos como en recursos humanos y logísticos, al albergar el cuartel general de la operación⁵⁸.

En cuanto a los logros obtenidos en lo que concierne a la lucha contra el tráfico y la trata de personas, éstos se cifran en la destrucción de unos 550 barcos aproximadamente y la retención de alrededor de 150 sospechosos de tráfico o trata que han sido puestos a disposición de las autoridades italianas⁵⁹. Desde la misión también se han desarrollado diversas actividades encaminadas a mejorar el conocimiento sobre los traficantes. Así, se ha creado un Observatorio sobre tráfico de migrantes a partir de datos obtenidos por la misión y por las autoridades policiales y las agencias judiciales para que su recopilación y sistematización pueda ser útil a los organismos implicados en la lucha contra las mafias. También se han celebrado diversos protocolos y MOUs con otras agencias, organizaciones internacionales y Estados para intercambiar información⁶⁰. Por último, la misión ha desempeñado la organización y secretariado permanente de las conferencias *Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean (Shade MED)*, en las que han participado representantes de más de 30 países y 90 organizaciones, con el objetivo de compartir información entre actores civiles y militares.

El balance que de estas cifras se deriva permite una valoración crítica, pues no puede decirse que la operación haya tenido un gran impacto en la desarticulación de las mafias que trafican con personas. En relación con las naves apresadas, aunque algunas de ellas son barcos de madera, de tamaño medio, con capacidad de transportar unas 800 personas y que por tanto suponen infraestructuras importantes para las mafias, hay que decir que fueron rápidamente reemplazados por botes inflables (con mayor riesgo por tanto para los migrantes), que se pueden adquirir con gran facilidad a un bajo coste, por lo que su pérdida no afecta de forma significativa al negocio de los traficantes.

En cuanto a los sujetos retenidos, es preciso señalar que se ha tratado de acciones menores, en el sentido de que son personas que acompañan a los migrantes en las travesías pero no están implicadas en las redes criminales⁶¹. Con su gran capacidad de adaptación, los traficantes han pasado a abandonar las embarcaciones antes de sobrepasar las aguas territoriales libias⁶², lo cual les permite utilizar botes cada vez más precarios y con menos combustible y quedar ellos fuera de la acción de los barcos europeos. Desde un punto de

⁵⁸ Datos extraídos de LENS BLANCO, A.J., *Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo Central*, Documento Marco 14/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, noviembre de 2019, p. 26.

⁵⁹ Datos de la página web del Consejo <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>

⁶⁰ Con la dirección nacional italiana antimafia y antiterrorismo (4 de julio de 2017), con Eurojust (1 de octubre de 2015), con Interpol (21 de julio de 2017), con la Corte Penal Internacional (7 de setiembre de 2017), con Europol (22 de diciembre de 2018), con Frontex (julio 2015), con UNODC (24 de noviembre de 2016), y con la OSCE (27 de junio de 2017).

⁶¹ Según PONCELA, en muchos casos se trata de los denominados “chacales”, personas que dirigen a las embarcaciones hacia aguas internacionales desde barcos contiguos, PONCELA SACHO, A., “Eunavformed Operación Sophia: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, *Boletín Electrónico*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 05/2019, p. 10.

⁶² LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI, *op. cit.*, p. 4.

vista meramente cuantitativo, se trata también de un número limitado. Aunque no es posible conocer el número total de personas y organizaciones que operan en Libia dedicadas al tráfico y la trata de personas, los estudios antes mencionados sobre el *modus operandi* de estas mafias, así como la información obtenida de primera mano por las autoridades judiciales italianas, permite afirmar que estamos ante un negocio en el que participan miles de personas, y que una misma organización puede incluir al menos unas 300 personas⁶³. Por otro lado, si tomamos como referencia el número de migrantes que han cruzado el Mediterráneo por la ruta central desde 2016 a 2019⁶⁴ y consideramos que entre el 80 y 90% de ellos aproximadamente lo ha hecho en manos de traficantes, la cifra de 150 personas detenidas gracias a los ingentes medios de la operación resulta sumamente pobre, por no decir ridícula. Se ha señalado en este sentido que las acciones de Europol, y sobre todo las acciones policiales emprendidas en Níger con la colaboración de este Estado⁶⁵, comparativamente, han comportado un número de detenciones mayor, lo que permitiría afirmar que está siendo mucho más eficiente la acción policial que la militar naval⁶⁶, lo que resulta comprensible si se tiene en cuenta que la práctica totalidad de las acciones que realizan los traficantes se produce en tierra, no en el mar. En este sentido el informe de la House of Lords sobre la misión es contundente: “*A naval mission is the wrong tool with which to tackle migration in the central Mediterranean*”⁶⁷.

Por otro lado, hay que precisar que en los dos primeros años de desarrollo de la operación, ésta no contribuyó a la disminución ni de las travesías ni del número de muertes en el mar, mientras que la tendencia a la baja iniciada en 2017 y confirmada en 2018 y 2019 se atribuye sobre todo a la actuación de las autoridades libias que han “frenado” las salidas⁶⁸, como se refleja en el siguiente cuadro, elaborado a partir de datos de ACNUR y OIM⁶⁹:

⁶³ CAMPANA, *op. cit.*, pp. 485-492.

⁶⁴ Más de 300.000 personas, según datos de la OIM. Véase el cuadro de cifras *infra*

⁶⁵ En el *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración* presentado por la Comisión en 2019 se recoge que en Níger un equipo conjunto de investigación integrado por autoridades nigerianas, francesas y españolas ha dado lugar a 202 procesos judiciales, COM (2019) 481 final de 16 de octubre de 2019, p. 17. Sobre la cooperación de la UE con Níger en materia de lucha contra la inmigración irregular véase ESTEVE GARCÍA, F., “La externalización del control de los flujos migratorios: la cooperación de la UE con Libia y Níger”, en *Retos en Inmigración y Asilo en la Unión Europea: Perspectiva Europea, Internacional, Nacional y Comparada*, Marcial Pons, Madrid, en prensa.

⁶⁶ EL ZAIDY, Z., *op. cit.*, p. 14. Véase también LENS, *op. cit.*, p. 57. Y refiriéndose no solo a Sophia sino en términos más generales DEL VALLE señala: “Estos datos nos indican que la vía militar probablemente no es el medio eficaz y apropiado para afrontar la cuestión de la inmigración, o de la lucha contra las mafias y redes de tráfico de inmigrantes y trata de personas”, DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el Mediterráneo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, n°1, 2020, pp. 187-196, p. 190.

⁶⁷ House of Lords, European Union Committee, *Operation Sophia: a failed mission*, 12 de julio de 2017, p. 14.

⁶⁸ El impacto de la misión en la capacitación de dichas autoridades se analizará en el próximo apartado.

⁶⁹ Para las cifras a partir de 2016 (que llevan el acumulativo de llegadas a Italia y Malta), véase <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> y para las anteriores que sólo cubren Italia, véase <https://tinyurl.com/OIM-datos-Italia> y/o ACNUR *Europe-Refugee and Migrant arrivals summary data* (Excel localizable en <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/72519>)

año	Llegadas a Europa	Fallecidos	Interceptados por la GC Libia
2014	170.100	3.165	s/n
2015	153.842	3.149	s/n
2016	181.460	4.581	14.332
2017	119.310	2.853	15.358
2018	24.815	1.314	16.880
2019	13.880	740	8.155

Así pues, el impacto de una operación de este calado en términos de desarticulación de redes de traficantes ha sido prácticamente nulo⁷⁰, lo que justifica que haya sido considerada por la comisión competente de la House of Lords como una “*failed misión*”⁷¹, aunque es preciso reconocer la contribución positiva de la operación a salvar vidas en el mar, cifrándose el número total de personas rescatadas en unas 45.000⁷². A pesar de no formar parte de sus objetivos, esta actividad, que no debería ser preciso recordar que es una obligación en virtud del derecho del mar, es sin duda el resultado más positivo de la misión, aunque, como el mismo informe de la House of Lords señala, seguramente hay medios más adecuados para realizar labores de rescate que una operación formada por buques militares⁷³.

Estos escasos resultados así como la disminución de la llegada de inmigrantes por la ruta del Mediterráneo Central llevaron a algunos Estados a cuestionar la pertinencia de continuar con la misión. Las dificultades en torno a Sophia ya se pusieron de manifiesto en diciembre de 2018, cuando Alemania anunció que no reemplazaría el buque que aportaba a la operación por considerar que sus tareas de lucha contra las mafias no se estaban desarrollando de forma correcta y que las tareas de desembarco estaban siendo dificultadas por Italia. Por su parte, Bélgica, que había sido uno de los países más colaboradores, decidió poner fin a su participación a comienzos del 2019. Una de las razones esgrimidas por los representantes del Gobierno belga fue la falta de eficacia de la misión por no haber dado el paso hacia las subsiguientes fases⁷⁴. La puntilla a Sophia, sin embargo, ha venido de la mano de Italia, su principal impulsor inicialmente, que ya en

⁷⁰ Para una visión más optimista sobre los resultados de la misión véase ESPALIÚ BERDUD, *op. cit.*, p. 841.

⁷¹ House of Lords, *cit.*, p. 1.

⁷² Datos extraídos del Servicio Europeo de Acción Exterior, *Factsheet, EU_Libya relations*, noviembre 2018. Para una visión crítica sobre la actuación de Sophia en relación con las actividades de rescate véase CUSUMANO, E., “Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control”, *Cooperation and Conflict*, vol. 54, n° 1, 2019, pp. 3-24, p. 20.

⁷³ House of Lords, *op.cit.*, p. 2. En este mismo sentido ESPALIÚ BERDUD, *op. cit.*, p. 840. Sobre la necesidad de un marco más claro para dichas operaciones de rescate véase BEVILACQUA, G., “Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities”, en ANDREONE, G. (editor), *The Future of the Law of the Sea. Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Springer Open, 2017, pp. 165-189.

⁷⁴ Datos extraídos de LENS BLANCO, *op. cit.*, p. 14.

2018 manifestó que se opondría a prorrogar la operación en sus mismos términos, al menos hasta que no se llegara a un acuerdo sobre el reparto de los migrantes rescatados por sus buques⁷⁵, puesto que hasta el momento todos los desembarcos se habían efectuado en Italia. De hecho, según fuentes de la operación recogidas en diversos medios de comunicación, los barcos de Sophia no recogían inmigrantes desde agosto de 2018 dada la negativa de las autoridades italianas a autorizar su desembarco. No hay constancia de que sus buques hayan desatendido las obligaciones de salvamento y rescate en virtud del derecho internacional, pero el cuartel general de la operación, en Roma, ha dirigido sus buques hacia zonas alejadas de las rutas utilizadas por los traficantes⁷⁶ y desde marzo de 2019 se han utilizado preferentemente drones para obtener información sobre barcos presuntamente usados por traficantes⁷⁷. En el trasfondo de la cuestión debe situarse la reforma de la política de asilo, bloqueada por la dificultad de acordar mecanismos de distribución de los refugiados⁷⁸.

A pesar de todo ello, el mandato de la operación fue prorrogado hasta el 31 de marzo de 2019⁷⁹, posteriormente hasta setiembre de 2019⁸⁰, y finalmente hasta el 31 de marzo de 2020⁸¹, si bien se ordenó a su comandante suspender temporalmente el despliegue de los medios navales durante esta prórroga, por lo que la misión debía continuar ejecutando su mandato concentrándose en los medios aéreos y en las actividades de apoyo a las autoridades libias⁸². En el comunicado constaba también la voluntad de los Estados de buscar una solución, en los foros pertinentes, al desembarco y posterior distribución de los inmigrantes y refugiados rescatados por la operación, cuestión que está en el origen de la suspensión. La decisión finalmente adoptada suponía un compromiso provisional, propuesto por el Servicio Europeo de Acción Exterior, para salvar Sophia, aunque la portavoz de la Alta Representante reconoció en rueda de prensa que “una operación marítima sin barcos no podrá ejercer eficazmente su mandato”⁸³. Finalmente, la operación

⁷⁵ La Ministra de defensa española, Margarita Robles, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados en febrero de 2019 dejó constancia de dicha negativa italiana y del riesgo que esto comportaba para la continuidad de la misión, así como del apoyo de España a la misma, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2019/02/p-14-17-red-358.pdf> Sobre ello puede verse RASCHE, L., *In troubled waters: What does the future hold for Operation Sophia?*, Jacques Delors Institute, Berlín, Policy Brief, 14 de diciembre de 2018.

⁷⁶ https://elpais.com/internacional/2019/03/24/actualidad/1553451023_564219.html

⁷⁷ MORENO-LAX, V., *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, In Depth Analysis, European Parliament, 2020, p. 30.

⁷⁸ Véanse las propuestas de la Comisión para desbloquear dicha reforma en el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. En él también se propone adoptar un planteamiento común europeo para las operaciones de búsqueda y salvamento (cit., p. 14).

⁷⁹ Decisión (PESC) 2018/2055 del Consejo de 21 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA), DO L 327 de 21 de diciembre de 2018.

⁸⁰ Decisión (PESC) 2019/535 del Consejo de 29 de marzo de 2019 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA), DO L 92 de 1 de abril de 2019.

⁸¹ Decisión (PESC) 2019/1595 del Consejo de 26 de setiembre de 2019, DO L 248 de 27 de setiembre de 2018.

⁸² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/>

⁸³ Declaraciones recogidas en

ha sido sustituida por una nueva misión, cuyo objetivo principal es hacer cumplir el embargo de armas decretado por Naciones Unidas. La primera decisión al respecto se tomó a raíz de la Conferencia de Berlín sobre Libia de 19 de enero de 2020⁸⁴, en la que se fortaleció el compromiso de los participantes de respetar y hacer respetar dicho embargo de armas. Tras un primer acuerdo político alcanzado en el Consejo en el mes de febrero⁸⁵, la nueva operación, denominada EUNAVFOR MED IRINI, ha sido lanzada en abril de 2020, no sin algunas reticencias⁸⁶. Además del objetivo principal de vigilar el embargo de armas, para lo cual podrá realizar inspecciones de buques en alta mar, la misión tendrá también unas tareas secundarias, entre las que figura contribuir a la desarticulación del modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas. Sin embargo, a dicho objetivo secundario no se destinarán todos los medios de la operación sino solo los medios aéreos y tampoco está prevista la inspección de buques sino solo la recogida de información⁸⁷. Se trata, pues, de una actuación totalmente residual que permite concluir que la UE ha decidido poner fin a la lucha contra el tráfico de personas en el mar por medios militares. El discurso que legitima la nueva misión ya no es salvar vidas sino contribuir a la paz y la estabilidad en Libia⁸⁸. Hasta el momento, Sophia se ha cerrado sin un balance oficial de la misma. Queda por ver cuál será la incidencia de la nueva presencia de naves militares en las operaciones de salvamento y rescate. La definición de la zona de operaciones será relevante al respecto, pero ya ha quedado claro que ésta no será su prioridad⁸⁹. En cualquier caso, resulta significativo el

https://www.infolibre.es/noticias/politica/2019/03/27/la_deja_sin_barcos_operacion_sophia_lucha_contra_las_redes_trafico_migrantes_mediterraneo_93350_1012.html Sobre esta decisión véase MANTINI, G., *A EU Naval Mission without a Navy. The paradox of Operation Sophia*, Istituto Affari Internazionali Commentaire, nº 33, 2019.

⁸⁴ En ella participaron una docena de países y diversas organizaciones internacionales, entre ellas la UE. Véase https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73178/berlin-conference-libya-eu-strongly-supports-peace-process_en

⁸⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

⁸⁶ Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo de 31 de marzo de 2020 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI), DO L 101 de 1 de abril de 2020. Entre los países más reticentes figuraban Austria y Hungría, con los ya conocidos argumentos sobre el posible factor llamada para la inmigración ilegal de una nueva misión naval en el Mediterráneo (MORAN, J., *Operation Irini in Libya. Part of the solution, or part of the problem?*, CEPS In Brief, 2/4/2020). Por otra parte, la efectividad de la misión ha sido cuestionada atendiendo al hecho de que una buena parte de la ayuda militar que reciben las milicias libias que lidera Haftar es transportada por vía aérea y no marítima. El miedo de que el embargo marítimo acabe beneficiándole explica el comunicado conjunto de Malta, Turquía y el gobierno libio de Trípoli en agosto de 2020 (<https://www.libyaobserver.ly/news/libya-turkey-and-malta-voice-reservations-about-eus-operation-irini>) y el anuncio de Malta de su retirada de la misión debido a que no aborda de forma correcta el problema migratorio (https://www.maltatoday.com.mt/news/national/102228/malta_rattles_eu_with_irini_withdrawal_macron_and_merkel_schedule_calls#.X6fAOlqg_IV).

⁸⁷ Véase artículo 5 de la Decisión. Se mantiene también la célula de información sobre delincuencia con el fin de facilitar la recepción, recogida y transmisión de información, incluidos datos personales, sobre el embargo de armas a Libia, las exportaciones ilícitas de petróleo y el tráfico ilícito y la trata de seres humanos.

⁸⁸ MORENO-LAX, *EU External Migration Policy and the.....*, op. cit., p. 30.

⁸⁹ En opinión del Servicio Europeo de Acción Exterior, la zona de operaciones debería radicar “at least 100 km off the Libyan coast, where chances to conduct rescue operations are lower” (*Non-paper by the EEAS on EUNAVFOR MED Operation Sophia*, de 12 de febrero de 2020, doc. 5995/20, p. 3). Europapress recoge

apartado 3 del artículo 8 de la Decisión: “El CPS prorrogará la operación a menos que el despliegue de recursos marítimos de la operación produzca un efecto de llamada sobre la migración a partir de pruebas documentadas que se hayan obtenido conforme a los criterios establecidos en el plan de operaciones”.

2. El papel de las agencias del ELSJ en el Mediterráneo Central

Los barcos de Sophia no son los únicos que han asegurado una presencia en el mar por parte de la UE. En la lucha contra los traficantes tanto el Plan de Acción para el período 2015-2020⁹⁰ como la Estrategia contra la trata⁹¹ otorgan un gran papel a las agencias europeas. Así, en las acciones contra las mafias que operan en el Mediterráneo se han intensificado, por un lado, las tareas de vigilancia marítima llevadas a cabo por Frontex y, por otro, la respuesta policial llevada a cabo por Europol. Asimismo, una de las cuestiones en las que más se ha insistido es en la necesidad de reforzar la recogida y el intercambio de información y la coordinación, no sólo entre las agencias, sino también con otros actores europeos (como la operación Sophia⁹²) e internacionales (Interpol, Estados terceros).

En relación con Frontex, su intervención en el Mediterráneo central se ha concretado en la operación Tritón, reemplazada en 2018 por la todavía vigente Themis. Tritón vino a substituir a la operación Mare Nostrum⁹³ lanzada a finales de 2013 por el gobierno italiano y claramente insostenible económicamente, por lo que durante la primavera y el verano de 2014 Italia realizó diversas llamadas a la solidaridad europea pidiendo la

la información según fuentes diplomáticas de que Grecia permitirá el desembarco de migrantes en sus puertos, pero sin asumir la responsabilidad sobre su acogida. La noticia recoge las siguientes declaraciones del Alto Representante al respecto: "Hay un acuerdo entre los países que participaran para proceder, dónde desembarcar y cómo compartir la carga (de migrantes), pero es una parte reservada de la misión. Pero existe el procedimiento y el comandante naval sabrá cómo actuar, llegado el caso", Europapress, *La UE pone en marcha la nueva operación naval en Libia tras pactar que Grecia abra los puertos a los rescates*, 31 de marzo 2020,

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-pone-marcha-nueva-operacion-naval-libia-pactar-grecia-abra-puertos-rescates-20200331122103.html>

⁹⁰ *Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)*, COM (2015) 285 final de 27 de mayo de 2015, p. 3.

⁹¹ *Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)*, COM (2012) 286 final de 19 de junio de 2012, p. 11.

⁹² Sobre la cooperación entre Sophia, Frontex y Europol véase FERNÁNDEZ ROJO, D., “La Estrategia Global de Seguridad y el creciente vínculo entre la dimensión interna y externa de la seguridad de la UE: la operación naval EUNAVFOR SOPHIA”, en FERNÁNDEZ ROJO, D., HERBOSA MARTÍNEZ, N., MAGALLÓN ELÓSEGUI, N. (auts.) y PÉREZ DE LAS HERAS, B. (coord.), *Nuevos desarrollos en la seguridad y defensa europea: ¿hacia una política más integrada de la Unión post-Brexit?*, Fundación Alternativas, Madrid, 2019, pp. 14-25.

⁹³ La misión italiana era la respuesta a una larga serie de naufragios y muertes ante las costas italianas y tenía dos objetivos: interceptar y rescatar todas las embarcaciones con migrantes procedentes de Libia y llevar ante la justicia a los traficantes de personas. Su ámbito de actuación cubría unos 70.000 kilómetros cuadrados que comprendía las zonas SAR de Libia, Malta e Italia. Estaba dotada inicialmente con un presupuesto de 9,5 millones de euros por mes, financiados exclusivamente por el Estado italiano. En un año rescató a poco más de 150.000 migrantes. Para más información sobre la misión véase <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>

implicación de Frontex y otros Estados⁹⁴. La nueva operación denominada Tritón⁹⁵ fue finalmente acordada entre Italia y Frontex en otoño de 2014 y supuso el fin de Mare Nostrum y también un cambio de objetivos, puesto que Tritón, como todas las misiones de Frontex, es esencialmente una operación de control de fronteras y no de salvamento y rescate⁹⁶. Las alarmantes cifras de muertes en la ruta central del Mediterráneo en 2015 y el incremento de travesías condujo a que en mayo de 2015 se revisaran los planes operacionales de Tritón para ampliar sus poderes: se triplicaba su presupuesto, se le asignaban más efectivos y también se ampliaba su radio de acción hacia el sur, facilitándose con ello la prestación de ayuda en operaciones de salvamento⁹⁷. Sin embargo, su mandato seguía teniendo como objetivo el control de las fronteras, no las operaciones de rescate.

Tritón ha sido sustituida en 2018 por la operación Themis⁹⁸, que presenta algunas novedades respecto la anterior. En primer lugar, se refuerza el carácter securitario y policial de la operación, poniendo especial énfasis en la lucha contra la delincuencia organizada, incluyendo las amenazas terroristas. En segundo lugar, se modifica el ámbito geográfico de actuación, que cubre rutas procedentes de Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Albania y Turquía, aunque sus barcos no podrán navegar a más de 24 millas de la costa. En tercer lugar, se elimina la exigencia de que todos los migrantes rescatados sean desembarcados en puertos italianos, estableciéndose que será el país que coordine la operación de salvamento en concreto quien decidirá el lugar del desembarco, siempre Estados europeos.

En el marco de dichas operaciones Frontex realiza tareas de interceptación de la migración irregular y de soporte a los Estados receptores en sus tareas de identificación, recogida de datos, registro y calificación de los migrantes. En el trascurso de estas actividades, a partir de las entrevistas con los migrantes en el marco del programa

⁹⁴ HELLER, C., PEZZANI, L., *Death by Rescue: The lethal effects of the EU's policies of non assistance*, 2016, Forensic Oceanography, p. 2

⁹⁵ 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/JOU_Concept_on_EPN-TRITON__2_.pdf

⁹⁶ Ha trabajado bajo las órdenes del Ministerio del interior italiano y han participado en ella veintiocho Estados europeos, mediante el despliegue de equipos técnicos o de guardias de fronteras. Para una descripción de las diferencias entre Mare Nostrum y Tritón véase 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*, n° 55, 2016, pp. 901-939; VACAS FERNÁNDEZ, F., "The European Operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom. From the Italia operation Mare Nostrum to Frontex operations Triton and Poseidon, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean Sea", *Spanish Yearbook of International Law*, n° 20, 2016, pp. 93-117 y Amnistía Internacional, *La vergüenza de Europa, a pique: omisión de socorro a refugiados y migrantes en el mar*, 2015, p. 13.

⁹⁷ Frontex, *Frontex expands its Joint Operation Triton*, disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpHP>

⁹⁸ Frontex, *Frontex launching new operation in Central Med*, disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>

PEDRA⁹⁹, Frontex obtiene datos importantes sobre el funcionamiento de las mafias, que pueden ser muy útiles para enfocar su persecución.

Además de las operaciones conjuntas desplegadas por Frontex, esta agencia también se ha encargado del desarrollo de Eurosur (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras). Como es sabido, Eurosur fue creado en 2013 con la voluntad de establecer un marco permanente de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y Frontex¹⁰⁰. Su objetivo es facilitar el intercambio de información en tiempo cuasi real, para poner en común la información sobre las rutas, estrechando la cooperación a nivel nacional y europeo. Su finalidad consiste en combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza y también contribuir a la protección y salvamento de los migrantes. Los servicios de Eurosur poseen altas capacidades técnicas que permiten rastrear y detectar embarcaciones de forma automatizada, y predecir posiciones y detectar actividades sospechosas. La Comisión ha puesto en valor su contribución a la lucha contra los traficantes que operan en el Mediterráneo central: “..... es conveniente agrupar los recursos de información y vigilancia para un mejor control de las rutas y lugares fijados como prioritarios, así como para detectar a los traficantes que los utilizan. En particular los servicios de fusión de Eurosur pueden permitir la vigilancia constante de los puntos de partida en terceros países y la detección y el seguimiento de embarcaciones sospechosas en todo el Mediterráneo, gracias al uso de sistemas de información de buques, satélites y aviones de vigilancia”¹⁰¹. Dichos servicios de fusión son el resultado de una cooperación interinstitucional y entre agencias de la UE, por ejemplo con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, la Agencia Europea de Control de Pesca y el Centro de Satélites de la UE, y están pensados para aportar un gran valor añadido a todos los centros nacionales de coordinación a través de la red de comunicación de Eurosur. Por otro lado, la red de comunicaciones de Eurosur, a través de los centros nacionales, puede estar conectada con otras redes de intercambio de información con países terceros, como por ejemplo la red de comunicaciones del programa Seahorse¹⁰².

Por lo que se refiere a Europol, de la importancia que para esta agencia tiene la lucha contra el tráfico de personas da buena cuenta el hecho de que en 2016 se decidiera crear un centro especializado en su seno dedicado a esta cuestión, el Centro Europeo contra el Tráfico de Migrantes¹⁰³. Este centro desarrolla dos tipos de actividades en relación con su ámbito de actuación. Por un lado, recopila datos, intercambia información y realiza análisis. Por otro, dispensa apoyo en operaciones sobre el terreno.

⁹⁹ Siglas para *Processing Personal Data for Risk Analysis*. Véase Frontex, *Risk Analysis for 2019*, cit., p. 28.

¹⁰⁰ Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), DO L 295 de 6 de noviembre de 2013.

¹⁰¹ Comisión Europea, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, cit., pp. 9 y 10.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Sobre el mismo véase BLASI, C., “El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 59, 2018, pp. 333-357.

En el primer ámbito se considera una prioridad el poner en común la información que los diferentes actores poseen. Para ello Europol ha establecido diversos acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento, destacando el acuerdo de trabajo que tiene con Frontex, con quien en 2019 ha firmado un plan de acción específico para el intercambio de datos en materia de tráfico de personas¹⁰⁴, y también en el mismo sentido con la Operación Sophia¹⁰⁵. Para reforzar esta dimensión de intercambio de información y de trabajo conjunto que permita mejorar la inteligencia sobre el tráfico de personas, se ha creado en 2018 el mecanismo de centralización de la información denominado *Information Clearing House*, previsto en la Declaración de Malta y el Plan de Acción que le siguió¹⁰⁶, que comprende tanto información militar (por ejemplo de la operación Sophia) como policial, así como información procedente de las agencias de la UE (Frontex) y de los socios de la UE (Interpol)¹⁰⁷. Se encuentra físicamente en la sede de Europol y se prevé que pueda ampliarse a nuevos socios en el futuro. De hecho, reforzar su cooperación con las misiones PCSD mediante el despliegue de expertos en dichas misiones y en general su relación con los países terceros de origen y tránsito de las migraciones (a través de los *Europol Liason Officers*) ha sido uno de los objetivos de Europol¹⁰⁸, en línea con el paquete de medidas globales y operativas tendentes a dar una respuesta más contundente a las redes de tráfico ilícito de migrantes, aprobado por el Consejo en diciembre de 2018¹⁰⁹.

En cuanto a la dimensión operativa, hay que destacar los Equipos de Investigación Móvil (EMIST) y los Equipos de Análisis Móvil (EMAST), integrados por personal especializado que ofrece su ayuda *in situ*, particularmente en los *hotspots*, a la policía y la guardia de fronteras¹¹⁰. En concreto en el ámbito marítimo cabe destacar el equipo operativo conjunto MARE (JOT MARE), que se puso en marcha en marzo de 2015 para combatir la delincuencia organizada que facilita la migración irregular en el Mediterráneo y que fue incorporado al Centro Europeo sobre el tráfico ilícito de migrantes de Europol en febrero de 2016. Está compuesto por especialistas de siete Estados miembros enviados en comisión de servicios, que intercambian información en tiempo real para desarticular las redes de tráfico ilícito¹¹¹.

¹⁰⁴ Europol, *Europol and Frontex sign new Joint Action Plan*,

<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-frontex-sign-new-joint-action-plan>

¹⁰⁵ <https://www.europol.europa.eu/agreements/working-arrangement-establishing-cooperative-relations-between-eunavfor-med-operation-sophia-and-europol>

¹⁰⁶ *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, cit.

¹⁰⁷ European Migrant Smuggling Centre, *3rd. Annual Activity Report 2018*, Europol 2019, p. 23.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 26

¹⁰⁹ Consejo, *Responder con mayor contundencia a las redes de tráfico ilícito de migrantes: una serie de medidas globales y operativas*, aprobadas el 6 de diciembre de 2018, doc. 15250/18.

¹¹⁰ Sobre la falta de información sobre dichas actividades operativas de Europol véase FERNÁNDEZ ROJO, D., “Transparencia y control social de las actividades operativas de Europol en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 51, 2020, pp. 141-173.

¹¹¹ European Migrant Smuggling Centre, *3rd. Annual Activity Report 2018*, cit., p. 23. En julio de 2019 se lanzó una nueva plataforma de cooperación entre los Estados miembros liderada por Europol, la *Joint Liason Task Force Migrant Smuggling and Trafficking in Human Beings (JLT-MS)*, que supone un paso más en el refuerzo de la cooperación operacional (European Migrant Smuggling Centre, *4rd. Annual Activity Report 2019*, Europol 2020, p. 10).

La colaboración entre Frontex y Europol no sólo constituye una valiosa red de inteligencia compartida sobre el tráfico de migrantes sino que también está en la base de informaciones concretas que dichas agencias trasladan a los Estados miembros y que posibilitan detenciones concretas. Sin embargo, en relación con las mafias que operan en Libia la principal dificultad radica en la situación de inestabilidad y corrupción que hace prácticamente imposible su colaboración con las autoridades libias. En cambio, se ha intensificado y se ha avanzado en la colaboración con países de origen de las migraciones, como por ejemplo Níger¹¹².

IV. EXTERNALIZACIÓN: LA APUESTA POR LA CAPACITACIÓN DE LAS AUTORIDADES LIBIAS PARA LUCHAR CONTRA LAS MAFIAS

Ya en 2015 el Consejo de Seguridad, en su Resolución dirigida a desarticular los grupos delictivos organizados, además de autorizar la intervención sobre barcos sospechosos, pidió a los Estados y a la UE que ayudaran a las autoridades libias a desarrollar la capacidad necesaria para garantizar la seguridad de sus fronteras y perseguir el tráfico y la trata de personas¹¹³, tareas que entran en el ámbito de sus responsabilidades como Estado y de sus obligaciones internacionales en tanto que Parte en los Protocolos contra la trata y el tráfico de personas que complementan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹¹⁴. En sucesivas resoluciones posteriores el Consejo de Seguridad ha insistido en dicha cuestión¹¹⁵. También la *Task Force* conjunta entre la UE, Naciones Unidas y la Unión Africana¹¹⁶ subraya que la lucha contra los traficantes y tratantes en Libia requiere colaborar con las autoridades judiciales y policiales libias.

Por su parte, las autoridades europeas parten de la premisa de que la superación de la crisis migratoria en Libia exige que las autoridades libias sean capaces de controlar las operaciones de los traficantes y de gestionar adecuadamente sus fronteras. De hecho, la cooperación de la UE se remonta al régimen de Gadafi, como lo atestiguan las Conclusiones del Consejo JAI sobre la cooperación con Libia en tema de migraciones, incluyendo diversas medidas de cooperación con las autoridades de fronteras, de operación conjuntas en el Mediterráneo y de formación de oficiales libios¹¹⁷. Las particularidades de la situación actual en Libia y la llegada masiva de migrantes por la ruta central del Mediterráneo han llevado a la UE a intensificar las medidas y las operaciones de apoyo a las autoridades libias para dotarles de las capacidades y de los medios necesarios. Los instrumentos que la UE ha destinado a dichas misiones de apoyo

¹¹² *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, cit., p. 17.

¹¹³ Resolución del Consejo de Seguridad 2240 (2015) de 9 de octubre, S/RES/2240/2015.

¹¹⁴ Libia se adhirió a la Convención el 18 de junio de 2004 y a ambos Protocolos el 24 de setiembre del mismo año.

¹¹⁵ Véase, por ejemplo, su Resolución 2312 (2016) de 6 de octubre de 2016, S/RES/2312/2016.

¹¹⁶ Creada a raíz de la Cumbre UE-UA celebrada en Abidjan en noviembre de 2017.

¹¹⁷ Consejo, Comunicado de prensa de las sesión n° 2664 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo 2 y 3 de junio de 2005, doc. 8849/05.

han sido diversos, destacando, como se verá continuación, la utilización de las misiones PCSD y de diversos proyectos de cooperación.

1. El apoyo a las autoridades de seguridad y control de fronteras

La cooperación con las autoridades libias en la lucha contra el tráfico y la trata de personas ha sido uno de los objetivos de la misión EUBAM Libia, que centra su apoyo en los ámbitos de gestión de fronteras, la aplicación de la ley y la justicia penal. Dicha misión se lanzó en mayo de 2013¹¹⁸ a partir de la constatación de los problemas de seguridad en Libia y de la acogida favorable de la propuesta por parte de sus autoridades. Para ello se le asignaron tres funciones básicas: apoyar a las autoridades libias en el refuerzo a sus servicios fronterizos mediante la formación y la tutoría; asesorarles para el desarrollo de una estrategia nacional de gestión integrada de fronteras y apoyarlas en el refuerzo de sus capacidades operativas institucionales. A pesar de que su cuartel general se estableció inicialmente en Trípoli, a finales de 2014, debido al deterioro de las condiciones de seguridad, fue trasladado a Túnez y la misión se redujo a una capacidad limitada. En febrero de 2016, tras el establecimiento del Gobierno de Acuerdo Nacional en Libia, su mandato fue renovado¹¹⁹ para otorgarle la nueva función de preparar una futura posible misión civil de gestión de crisis relativa al refuerzo de la capacidad y asistencia en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Mediante sucesivas decisiones, dicho mandato fue renovado hasta el 31 de diciembre de 2018 y también precisado en el sentido de concretar que los objetivos de la misión eran trabajar con las autoridades libias y ayudarlas en los ámbitos de la gestión fronteriza, los medios coercitivos para el cumplimiento de la ley y el sistema de justicia penal¹²⁰. Finalmente, el 17 de diciembre el Consejo adoptó una decisión por la que EUBAM se consolida como misión civil¹²¹, con un mandato revisado que se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020 y posteriormente hasta junio de 2021¹²², con un presupuesto asignado de 61,6 millones de euros, para apoyar activamente a las autoridades libias en sus esfuerzos por combatir el crimen organizado vinculado al tráfico y a la trata de personas y al terrorismo. Para conseguir sus objetivos, la misión ofrece asesoramiento a las autoridades libias para diseñar una estrategia integrada de gestión de fronteras y ofrece formación y capacitación en los

¹¹⁸ Decisión 2013/233/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2013 sobre la Misión de la Unión Europea de Asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), DO L 138 de 24 de mayo de 2013.

¹¹⁹ Decisión (PESC) 2016/2017 del Consejo de 15 de febrero de 2016, DO L 39 de 16 de febrero de 2016.

¹²⁰ Para lograr dichos objetivos las funciones de la misión se concretaron en: preparar los detalles de una misión civil en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, trabajando estrechamente con la UNSMIL; apoyar el establecimiento de un marco más amplio de gestión fronteriza, que también incluya proporcionar capacidad a la policía de costas dependiente del ministerio del interior, hacer participar a la guardia costera libia e intensificar los contactos con las autoridades legítimas libias en las costas meridionales; apoyar la creación de capacidades en el ministerio del interior en materia de cumplimiento de la ley y la mejora de la coordinación entre las autoridades libias encargadas de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; apoyar la creación de capacidades en el ministerio de justicia, también mediante la creación de un grupo de trabajo sobre la reforma de la justicia penal. Véanse en este sentido la Decisión (PESC) 2016/1339 del Consejo de 4 de agosto de 2016, DO L 212 de 5 de agosto de 2016 y la Decisión (PESC) 2017/1342 del Consejo de 17 de julio de 2017, DO L 185 de 18 de julio de 2017.

¹²¹ Decisión (PESC) 2018/2009 del Consejo de 17 de diciembre de 2018, DO L 322 de 18 de diciembre de 2018.

¹²² Decisión (PESC) 2020/903 del Consejo de 29 de junio de 2020, DO L 207 de 30 de junio de 2020.

sectores de control de fronteras, policía y justicia penal.¹²³ Es el único organismo de la UE sobre el terreno y por tanto opera como coordinación de todas las ayudas y programas de la UE en relación con Libia. Su cooperación con las autoridades libias, articulada a través de la firma de un MOU¹²⁴, se ha concretado entre otros en la puesta en marcha y participación en grupos de trabajo sobre gestión de fronteras y en la elaboración de una política de gestión integrada de fronteras en Libia. En el ámbito concreto de las fronteras marítimas ha coordinado la colaboración de diferentes actores, como Frontex o EUNAVFOR MED¹²⁵. También ha proporcionado formación en el sector de la seguridad civil. Según consta en su página web, ha proporcionado formación y asesoramiento a cientos de oficiales libios de gestión de fronteras en ámbitos como seguridad aérea, controles de vehículos y pasaportes, buenas prácticas aduaneras, análisis de riesgos, cooperación internacional, rescate y salvamento marítimo, entre otros. Aunque la misión se presenta como ayuda a la reconstrucción de Libia después del conflicto, de forma inequívoca busca contribuir a una gestión de los flujos migratorios hacia Europa, lo cual entronca con las competencias de la UE en materia de gestión de fronteras y con el mandato de Frontex (que también tiene una dimensión externa), lo que puede generar un solapamiento de funciones¹²⁶. La principal debilidad señalada radica en la situación de inestabilidad en Libia. El interlocutor de la misión es el Gobierno de Acuerdo Nacional, pero éste dista mucho de tener el control efectivo del territorio, lo cual hace que los objetivos de la misión se conviertan en altamente ineficaces¹²⁷.

Además de EUBAM, la contribución de la UE a la lucha contra el tráfico de personas en el sur de Libia también incluye el apoyo a los procesos de cooperación regional en materia de seguridad en el Sahel. Juntamente con EUCAP Sahel Mali destaca en este ámbito la EUCAP Sahel Níger¹²⁸, dada la importancia de este país como cruce de caminos en el

¹²³ Trabaja coordinadamente con UNSMIL. Tiene sus cuarteles generales en Trípoli y el jefe de misión es el italiano Vincenzo Tagliaferri, *Press release* 808/2018, de 17 de diciembre de 2018.

¹²⁴ La utilización de este tipo de instrumentos de *soft law*, que como se verá más adelante también se ha utilizado para concretar la cooperación de Sophia con las autoridades libias en materia de capacitación, se podría justificar en la medida en que se trata de acuerdos de trabajo que concretan un mandato establecido en los actos jurídicos que regulan los objetivos de dichas operaciones, adoptados mediante los procedimientos legales previstos en los Tratados. Sin embargo, es preciso señalar que los MOU plantean serias cuestiones relacionadas con la falta de garantías en relación con su transparencia y control tanto *ex ante* como *ex post*.

¹²⁵ *Press release* de 16 de abril de 2018. Al respecto es interesante la siguiente información que proporciona ACOSTA: “En definitiva, esta operación afectará exclusivamente a los cuerpos de guardias de fronteras libios adscritos al Ministerio del Interior, con competencias limitadas al territorio bajo soberanía o jurisdicción del Estado y sin una clara coordinación con la Armada libia en cuanto al control de las fronteras exteriores marítimas”, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La formación de gaurdacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 64, 2019, pp. 859-895, p. 877.

¹²⁶ GARCIA ANDRADE, *op. cit.*, p. 182.

¹²⁷ LOSCHI, C., RAINERI, L., STRAZZARI, F., *op. cit.*, p. 10. Para una visión muy crítica con EUBAM véase CHRISTENSEN, G.H., RUOHOMÄKI, J., RODT, A.P., *The European Union Border Assistance Mission in Libya – successes, shortcomings and lessons identified*, Royal Danish Defence College Brief, enero 2018.

¹²⁸ Para una visión de conjunto de las misiones EUBAM puestas en marcha por la UE en diferentes países véase AKKERMAN, M., *Expanding the Fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by*

tránsito de migrantes en dirección a Europa. Esta misión civil se lanzó en 2012 a requerimiento del gobierno de Níger. Su objetivo consiste en establecer un enfoque integrado, coherente, sostenible y basado en los derechos humanos entre los diversos actores nigerianos de seguridad en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Para ello la misión ofrece asistencia y formación a las autoridades nigerianas para reforzar sus capacidades. Alrededor de un centenar de expertos, la mayoría provenientes de los cuerpos de seguridad y justicia europeos, están permanentemente desplegados en Niamey. La lucha contra la inmigración irregular y las mafias vinculadas a ella forman parte de los objetivos de la misión. En setiembre de 2018 el Consejo extendió el mandato de la misión hasta 2020 y acordó un presupuesto de 63.4 millones de euros para el período octubre 2018-setiembre 2020¹²⁹. La cooperación con Níger vehiculada a través del Acuerdo de Asociación con este país también debe servir para apoyar una economía local en Agadez, al norte del país, que no esté ligada al tráfico de personas, fomentando modos de subsistencia alternativos y el acceso a mercados legales y viables que sustituyan a las redes de traficantes. Asimismo, desde Frontex y Europol se está realizando una cooperación de ayuda a Níger en la lucha contra los traficantes. Este modelo de cooperación se prevé que pueda ampliarse a otros países de la zona, como Mali, Chad o Sudán¹³⁰.

Además de las misiones PCSD, la colaboración con las autoridades libias y las acciones de capacitación en el marco de la UE se han llevado a cabo desde diversas instancias y programas. Así, por ejemplo, se ha puesto a disposición de dicha finalidad el Fondo Fiduciario de la UE para África, que ha financiado con 46 millones de euros un programa dedicado a capacitar a las autoridades libias en las áreas de gestión de fronteras, lucha contra el tráfico y la trata de personas y la búsqueda y salvamento de personas en el mar y en el desierto. La implementación de este programa está liderada por Italia¹³¹. También hay que mencionar el programa de la red del mediterráneo SEAHORSE, que aplican siete Estados miembros¹³² bajo el liderazgo de la guardia civil española, y que busca fortalecer la vigilancia de las fronteras libias. El término Seahorse engloba a una serie de intervenciones de vigilancia de fronteras financiadas por la Comisión europea en el marco de la cooperación con terceros países en las áreas de migración y asilo. Este proyecto, cuyo objetivo es el control de la migración irregular en la rutas marítimas, nació como resultado de la adopción del *Global Approach to Migration* por el Consejo Europeo en 2005¹³³. El Proyecto Seahorse Mediterráneo se aprobó en 2013 y desde el primer momento, además de los Estados miembros de la UE, participó Libia, con la idea de que

EU's border externalisation programme, Transnational Institute and Stop Wapenhandel, mayo 2018, pp. 20 y ss.

¹²⁹ Servicio Europeo de Acción Exterior, *EUCAP Sahel-Níger. Partnership for Security in Sahel*, 2019.

¹³⁰ Comisión Europea, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, cit., y *Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: aborda la ruta del Mediterráneo central*, cit. p. 14.

¹³¹ <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/494>

¹³² España, Chipre, Francia, Grecia, Malta, Italia y Portugal.

¹³³ CASAS-CORTÉS, M., COBARRUBIAS, S., PICKLES, J., “Good neighbours make good fences: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality”, *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, nº 3, 2016, pp. 231-251, p. 233.

se fueran añadiendo otros países del Norte de África, que se ha concretado con la participación de Argelia, Egipto y Túnez¹³⁴. La formación de las autoridades libias de vigilancia de fronteras ha sido desde su inicio uno de los objetivos principales del proyecto, así como el establecimiento de una red de comunicaciones por satélite¹³⁵.

Respecto a ambos programas, cabe plantearse la legitimidad de utilizar fondos de cooperación para financiar medidas de gestión de la migración con un enfoque claramente securitario¹³⁶. El Tribunal de Cuentas ya ha señalado que existen serias deficiencias en la implementación de las ayudas del Fondo Fiduciario en relación con Libia debido a la falta de marcos claros de actuación y revisión y de indicadores de control¹³⁷.

2. La capacitación de los guardacostas libios por parte de la operación Sophia

No cabe ninguna duda que quien ha tenido mayor protagonismo en las tareas de capacitación, concretamente de la guardia costera libia, ha sido la operación Sophia. En efecto, en junio de 2016 el Consejo decidió extender su mandato y encomendarle nuevas tareas, siendo una de ellas la de proporcionar formación a la guardia costera libia y a la armada libia en tareas policiales en el mar, en especial la lucha contra la trata y el tráfico de personas¹³⁸. La previsión era que dichas formaciones se llevaran a cabo en alta mar, en la zona de operaciones de la misión, pero previendo también la posibilidad de realizarlas en territorio libio o de un tercer Estado vecino, o de un Estado miembro. En agosto de este mismo se firmó un MOU entre el ministerio de defensa libio y la operación Sophia¹³⁹ y se diseñaron tres módulos de formación complementarios, que deberían realizarse, respectivamente, a bordo de los barcos de Sophia, en bases navales de Estados miembros, y a bordo de barcos de guardacostas libios. Una vez realizados los preparativos

¹³⁴ MARTÍNEZ-ALMEIDA, M., *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central*, Real Instituto Elcano, ARI 8/2014.

¹³⁵ Para más información sobre el programa véase Servicio Europeo de Acción Exterior, *Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya and EU Liaison and Planning Cell*, 2018, doc. 11471/17, p. 78.

¹³⁶ Véase en este sentido el informe *¿Asociación o Condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África*, Concord, 2018, p. 18, y FERSTMAN, C., “Human Rights Due Diligence Policies Applied to Extraterritorial Cooperation to Prevent ‘Irregular’ Migration: European Union and United Kingdom Support to Libya”, *German Law Journal*, vol. 21, nº 3, 2020, pp. 459-486, p. 472.

¹³⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, *Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado*, Informe Especial nº 32/2018. Debe reseñarse también que en abril de 2020 un grupo de asociaciones ha presentado una denuncia ante el Tribunal de Cuentas Europeo cuestionando la legalidad del proyecto de ayuda a la gestión integrada de las fronteras en Libia financiado a cargo del Fondo Fiduciario, <https://www.statewatch.org/news/2020/apr/eu-libya-legal-complaint-finance-27-4-20.pdf>.

¹³⁸ Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo de 20 de junio de 2016 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional, cit.. La segunda tarea que en este momento se añadió al mandato de la operación consistía en impedir el tráfico de armas, en su zona de operaciones acordada, de conformidad con la RCSNU 1970 (2011) y las resoluciones posteriores sobre el embargo de armas a Libia, incluida la RCSNU 2292 (2016).

¹³⁹ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya and EU Liaison and Planning Cell*, 2017, doc. 9202/17, p. 32.

necesarios¹⁴⁰, a finales de agosto de 2016 se autorizó el inicio de dichas tareas de formación¹⁴¹, lo que permitió poner en marcha el primero de los módulos previstos en octubre de 2016. Las acciones de formación se han llevado a cabo en el mar (en los barcos de Sophia San Giorgio y Rotterdam), en Italia, en Grecia, en España, en Malta y en Croacia y han formado a unas 400 personas¹⁴², particularmente mandos de mayor rango¹⁴³. Los cursos versan sobre distintas especializaciones marítimas y todos incluyen módulos de derechos humanos y de género. En dicha formación han colaborado no solo los Estados que participan en la operación sino también miembros de Frontex, de ACNUR de la OIM, de UNSMIL y de UNODC.

La realización de dichas actividades ha planteado, al menos, dos tipos de problemáticas. En primer lugar, la selección de las personas objeto de la formación, que aunque se lleva a cabo por parte de las autoridades libias, está supeditada a investigaciones previas realizadas por la propia operación Sophia en colaboración con Europol, Interpol, la CPI y organismos de seguridad estatales, con capacidad de veto para evitar que la formación recaiga en personas implicadas en abusos de derechos humanos o ligados a acciones violentas. A pesar de dichas precauciones, las circunstancias por las que atraviesa el país, y en particular su sistema judicial, hacen muy difícil obtener información suficiente y veraz. En el *Informe del Grupo de Expertos en Libia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* se puede leer: “Nunca se notificó al Comité que la guardia costera y la armada formaban parte de las fuerzas de seguridad bajo el control del Gobierno de Consenso Nacional, y la cuestión del control también se puso de relieve en numerosos informes de actividades delictivas que implicaban a la guardia costera”¹⁴⁴. Como resultado de ello, se ha señalado que algunas de las personas acusadas en los informes del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre Libia aparecen en las listas de los beneficiarios de la formación impartida por la UE¹⁴⁵.

Otro de los aspectos polémicos de dichas actividades de formación ha sido su evaluación e impacto. Los primeros módulos de formación impartidos no fueron objeto de ningún seguimiento ni evaluación. A raíz de las recomendaciones en este sentido incluidas en el informe conjunto de la UNSMIL y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de

¹⁴⁰ LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI mencionan, a partir de entrevistas realizadas, que en el transcurso de la preparación de dichas actividades la guardia costera libia mostró una cierta reticencia, más preocupada por la falta de material y equipamientos que por la falta de formación, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴¹ Decisión (PESC) 2016/1635 del Comité Político y de Seguridad de 30 de agosto de 2016 relativa al comienzo del desarrollo de capacidades y la formación de la guardia costera y la Armada libias por la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED), DO L, 243 de 10 de setiembre de 2016.

¹⁴² Servicio Europeo de Acción Exterior, *Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya and EU Liaison and Planning Cell*, 2018, cit., p. 33, y datos disponibles en la página web del Consejo, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>

¹⁴³ ACOSTA SÁNCHEZ, “La formación de guardacostas libios: hacia un modelo...”, *op. cit.*, p. 879.

¹⁴⁴ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Informe Final del Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la Resolución 1973 (2011)*, junio de 2017, doc. S/2017/466, para. 152.

¹⁴⁵ LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI, *op. cit.*, p. 7.

2016¹⁴⁶, el Consejo de la UE incluyó en 2017 en la renovación del mandato de la operación Sophia el objetivo de poner en marcha un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones de capacitación. Aunque a partir de 2017 se han puesto en marcha dichos procedimientos en base a tres pilares -recogida de información, monitoreo a distancia, y reuniones periódicas- no parece que hayan tenido resultados concretos¹⁴⁷.

Las dudas sobre la eficacia de dichos controles y de dichas evaluaciones están más que justificadas a raíz de las denuncias recogidas en diversos informes realizados tanto por expertos de Naciones Unidas como de diversas ONGs que revelan no solo conductas agresivas y abusivas de los guardacostas libios -formados por la UE¹⁴⁸- respecto a los migrantes sino casos de connivencia con redes de tráfico y trata¹⁴⁹, lo que justifica la acusación de complicidad moral o legal de la UE con dichas prácticas, minando de lleno la legitimidad y credibilidad de su respuesta ante la situación de los migrantes en Libia. Las críticas se agravan si se tiene en cuenta que difícilmente puede argüirse que dicho resultado era imprevisible, en la medida que diversos estudios e informes han detallado las conexiones entre las autoridades libias y las mafias, en un país que debe ser considerado como un Estado fallido, en el que ningún gobierno tiene el control efectivo del territorio y en el que por tanto la seguridad no está en manos de ninguna autoridad legítima¹⁵⁰. Los propios servicios de la UE han alertado sobre los riesgos de un partenariado con los actores de seguridad en Libia¹⁵¹. A ello debe añadirse que el resultado objetivo de dicha capacitación ha sido un aumento de las interceptaciones de barcos con migrantes por parte de la guardia costera, que han supuesto que aquellas personas que no perecen en el intento¹⁵² sean encarceladas en los centros de detención en aplicación de la normativa libia, en los que los migrantes sobreviven en condiciones atroces. Según Human Rights Watch, se había pasado de 5.200 retenidos en abril de 2018

¹⁴⁶ UNSMIL y ACNUDH, *Detained and dehumanised. Report on human rights abuses against migrants in Libya*, cit.

¹⁴⁷ LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI, *op. cit.*, p. 7. También está previsto que miembros de la operación se trasladen a Libia para hacer visitas de supervisión bimensuales de hasta cuatro días, pero no se han llevado a cabo por razones de seguridad debido a la inestabilidad política (Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 5 de setiembre de 2019, cit., p. 7).

¹⁴⁸ En el informe *Mare Clausum* se reseña el caso de un rescate en el que se enfrentaron la ONG Sea Whatch y un barco de la guardia costera libia, el Ras Jadir, que finalmente se hizo cargo de la operación. Debido a su mala conducta varias personas murieron. El barco había sido donado por Italia y 8 de las 13 de las personas que integraban su tripulación formados por EUNAVFOR MED, HELLER, C., PEZZANI, L., *Mare Clausum. Italy and EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean*, Forensic Oceanography, 2018, p. 8.

¹⁴⁹ Ver datos en *Mare Clausum...*, cit., p. 38 y ss.

¹⁵⁰ Para una descripción de la complejidad administrativa de Libia y de las distintas autoridades implicadas en la gestión de fronteras e inmigración véase ACOSTA SÁNCHEZ, "La formación de guardacostas libios...", *op. cit.*, p. 865.

¹⁵¹ LOSCHI, RAINERI, STRAZZARI, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵² En el *Informe del Secretario General de Naciones Unidas* de setiembre de 2019 se recoge el dato de que 1 de cada 6 personas que llegaron a las costas europeas después de salir de Libia falleció, cifra que duplicó con creces la del año anterior (1 por cada 14 en 2018) y multiplicó por más de 6 las estadísticas de 2017 (1 muerto por cada 38 personas llegadas). No cabe ninguna duda de que la ruta del Mediterráneo Central se ha convertido a partir de 2019 en la más mortífera. (*Informe de Secretario General al Consejo de Seguridad* de 5 de setiembre de 2019, cit., punto 4).

a entre 8.000 y 10.000 en julio del mismo año¹⁵³. Por su parte, el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe de 2019, ha expresado su preocupación ante el hecho constatado de centenares de migrantes rescatados por los guardacostas libios y trasladados a centros de detención que posteriormente han sido clasificados como desaparecidos, lo que lleva a pensar que han sido vendidos o capturados por traficantes y tratantes¹⁵⁴.

Ante todo ello diversos organismos internacionales y europeos han hecho un llamamiento a los Estados y a la UE en particular para que revisen su colaboración con las autoridades libias, evalúen seriamente su impacto y le pongan fin si es preciso¹⁵⁵. En este sentido, el Comisionado del Consejo de Europa para los derechos humanos en su informe de junio de 2019 exigía a la UE que se examinen con carácter de urgencia todas las actividades y prácticas de cooperación con la guardia costera libia, se determine cuáles de ellas repercuten, directa o indirectamente, en el retorno de las personas interceptadas en el mar a graves violaciones de los derechos humanos, y se suspendan hasta que se den garantías claras sobre el respeto de los derechos humanos¹⁵⁶.

Las razones argüidas no son únicamente morales o políticas, sino que atienden también a obligaciones jurídicas. Como señala el Relator especial sobre la tortura en su informe de noviembre de 2018, “En el caso de vulneraciones ‘graves’ (es decir, ‘manifiestas o sistemáticas’) de la prohibición imperativa de tortura en un Estado, todos los demás Estados no solo están facultados, sino que también están obligados jurídicamente a cooperar para poner fin a esos abusos a través de los medios legales a su disposición; a no reconocer como lícita la situación creada por esas vulneraciones; y a no prestar ayuda o asistencia para mantener esa situación”. Las operaciones de interceptación de migrantes llevan a su retención, que comporta una vulneración de sus derechos humanos básicos, por lo que el Relator considera que el fomento o la asistencia prestada por los Estados de destino para esas operaciones es incompatible con la interpretación y la aplicación de buena fe de la prohibición de la tortura y los malos tratos, en particular del principio de no devolución. Y concluye: “En resumen, los Estados de destino no puede eludir sus propias obligaciones internacionales externalizando o delegando sus prácticas de control

¹⁵³ Human Rights Watch, *No Escape from Hell. EU policies contribute to abuse of migrants in Libya*, 2019, p. 6.

¹⁵⁴ *Informe del Secretario General de Naciones Unidas* de 26 de agosto de 2019, S/2019/682, p. 10, reiterado en *Informe del Secretario General de Naciones Unidas*, de 25 de agosto de 2020, cit., pp. 10 y 11.

¹⁵⁵ El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha pedido en reiteradas ocasiones que se apliquen protocolos estrictos a estas actividades de formación para evitar que en ellas participen criminales y para garantizar el respeto de los derechos humanos y de la diligencia debida y que se elaboren informes de evaluación que acrediten que este apoyo no implica un empeoramiento de la situación desde la óptica de los derechos humanos (véase UNSMIL y ACNUDH *Desperate and Dangerous: Report on the Human Rights situation of Migrants and Refugees in Libya*, cit., pp. 58 y 59, y su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Libia, en particular por lo que respecta a la prestación de asistencia técnica y para el fomento de la capacidad y la adopción de medidas para prevenir los abusos y violaciones contra los derechos humanos y garantizar la rendición de cuentas por esos actos*, de 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/46, p. 16.

¹⁵⁶ Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, *Lives saved. Rights Protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, junio 2019, p. 44.

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”¹⁵⁷.

También desde la doctrina se han aportado argumentos para afirmar una responsabilidad de la UE en aquéllos supuestos en que, a pesar de no ejercer su jurisdicción de manera directa, coopera con Estados o autoridades que cometen vulneraciones de derechos humanos en el ámbito concreto de la política migratoria¹⁵⁸. Dichos argumentos podrían ser aplicados al caso de Libia para afirmar la existencia de responsabilidades de la UE no solo morales y políticas sino también jurídicas, al considerar un “posible nexo de causalidad entre la cooperación por parte de la UE y la vulneración de derechos humanos en Libia o por efectivos libios entrenados y equipados con fondos europeos”¹⁵⁹. En este sentido se ha barajado que podría aplicarse el artículo 14 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales que responsabiliza a una organización internacional por su “ayuda o asistencia” a un Estado en la comisión de un ilícito internacional, siendo necesario para que se derive dicha responsabilidad que la organización conozca las circunstancias del hecho. También se ha señalado que podría resultar pertinente el artículo 15 del mismo Proyecto que establece la responsabilidad de una organización en caso de “dirección y control” a otro Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. En ambos casos la dificultad estriba en determinar el nexo de causalidad al que antes se hacía referencia entre unas ayudas prestadas para una finalidad lícita (la lucha contra la trata y el tráfico) y la comisión de actos delictivos por parte de determinados individuos. Como señala Valle, “es muy difícil poder considerar legalmente que existe un control directo o indirecto de actuaciones de Estados terceros por parte de los Estados europeos y de la UE”¹⁶⁰. Efectivamente, la clave radica en poder determinar la existencia de un control efectivo *de facto* o *de iure* sobre las actuaciones de las autoridades libias, lo cual debe plantearse también respecto a los Estados miembros que participan en las acciones de capacitación y asistencia, puesto que su participación en operaciones europeas no les exime del cumplimiento de las obligaciones legales internacionales. Como señala la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión

¹⁵⁷ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nils Melzer, de 23 de noviembre de 2018, A/HRC/37/50, p. 6 y p. 18.

¹⁵⁸ MORENO-LAX, V. y GIUFFRÉ, M. G., “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. 19 y ss. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=3009331>, y publicado en 2019 en Edward Elgar Publishing. Véase también PALLADINO, R., “Nuovo quadro di partenariato dell’Unione Europea per la migrazione e profili di responsabilità dell’Italia (e dell’Unione Europea) in riferimento al caso libico”, *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, n° 2, 2018, pp. 104-134.

¹⁵⁹ CALVO MARISCAL, “Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo...”, *op. cit.*, p. 198.

¹⁶⁰ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa”, en RIPOL CARULLA, S. (coord.), *Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa*, Colegio Notarial de Catalunya, Marcial Pons, 2019, pp. 89-116, p. 111. En el mismo sentido SÁNCHEZ LEGIDO, A., “Externalización de controles migratorios *versus* derechos humanos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 37, 2019, p. 18.

Europea, la valoración de la existencia de un control efectivo no puede plantearse en abstracto, sino que depende de los elementos fácticos de cada situación¹⁶¹. Junto con el debate sobre la posible responsabilidad internacional en conexión con los abusos cometidos contra los migrantes en Libia ya comentado, lo que está también en juego es el cumplimiento del principio de *non refoulement*, cuyo respeto están obligados a asegurar tanto la UE como sus Estados miembros¹⁶². A pesar del reconocimiento del alcance extraterritorial de dicho principio¹⁶³, es necesario probar que en las operaciones de las autoridades libias que devuelven migrantes a Libia, privándoles así del acceso a la petición de protección internacional fuera de este país y exponiéndoles al riesgo de ser torturados, la UE o sus Estados han ejercido un control efectivo. Parece difícil establecer dicha relación a partir de las acciones de capacitación y formación desarrolladas a través de las misiones y agencias europeas. Sin embargo, no puede excluirse que en algunas operaciones concretas de interceptación o de rescate por parte de la guardia costera libia las circunstancias del caso permitan plantear una posible violación del principio de *non refoulement*. Al respecto es importante recordar que hay constancia de que informaciones compartidas gracias a sistemas de intercambio de informaciones de la UE han contribuido al desembarco de migrantes en territorio libio¹⁶⁴, y que se ha alentado la actuación de la guardia costera libia frente a otras opciones de rescate, especialmente desde el Centro de Coordinación de Rescates de Roma. Se ha buscado eludir así las obligaciones legales trasladando la acción a las autoridades libias, en una operación que ha sido denominada “*refoulement by proxy*”¹⁶⁵. En palabras de Amnistía Internacional “*european governments have substituted clearly prohibited push-back measures with subsidized or subcontracted pull-back-measures*”¹⁶⁶. La vía jurisdiccional que parece más adecuada para que los individuos puedan alegar las posibles violaciones de dicho principio es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que si ya en el pasado se vio llamado a juzgar las devoluciones llevadas a cabo por Italia en alta mar en el caso *Hirsi Jamaa*, ahora tiene sobre la mesa la cooperación con los guardacostas libios por una demanda interpuesta

¹⁶¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*, 2016, p. 31.

¹⁶² Como es sabido, este principio está recogido, a nivel universal, en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y a nivel europeo en el artículo 19.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e implícitamente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, es pacífico el reconocimiento de su carácter de norma consuetudinaria.

¹⁶³ Véase, por todas, la sentencia del TEDH *Hirsi Jamaa y otros contra Italia* (GS) n° 27765/09, de 23 de febrero de 2012.

¹⁶⁴ Via Eurosur, Seahorse o EUNAVFORMED (MORENO-LAX, *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, op. cit., p. 30 y p. 47, que recoge el texto de una carta del Director General de Migraciones y Asuntos de Interior de la Comisión Europea dirigida al Director Ejecutivo de Frontex, de marzo de 2019, en la que se afirma: “... many of the recent sightings of migrants in the Libyan SRR have been provided by aerial assets of EUNAVFORMED and were notified directly to the Libyan [authorities]”).

¹⁶⁵ *Mare clausum*, cit., p. 17.

¹⁶⁶ Amnistía Internacional, *Libya’s Dark web of Collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, AI 2017, p. 46. Véase también GIUFFRÉ, M. G., “From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse”, *Eurojus*, 4.1, 2017 y MÜLLER, P., SLOMINSKI, P., “Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean”, *Journal of European Public Policy*, 2020, pp. 8 y 9.

contra Italia por diecisiete supervivientes de un incidente de rescate llevado a cabo por éstos¹⁶⁷.

En cualquier caso, lo que sí se puede afirmar con rotundidad es que los resultados de las actividades de capacitación de la guardia costera libia no parecen ir en la línea de los objetivos perseguidos, o al menos lo objetivos “declarados”. Si de lo que se trataba es de ayudar a las autoridades libias a luchar contra el tráfico y la trata de personas, no hay datos de que esta lucha haya dado los frutos esperados. La acción de las autoridades libias al respecto es prácticamente nula, a pesar de algunos tímidos signos positivos¹⁶⁸. La situación política en Libia lo convierte en un objetivo casi quimérico¹⁶⁹. Como ya se ha indicado, no hay constancia de que las autoridades libias hayan detenido ni iniciado procedimiento alguno contra traficantes pero sí de los abusos cometidos contra los migrantes por parte de los guardacostas libios y del aumento de las interceptaciones de embarcaciones por parte de las autoridades libias, con el subsiguiente descenso de la llegada de migrantes a Europa¹⁷⁰. En otras palabras, reforzar la guardia costera libia por parte de la UE tiene como resultado impedir que lleguen migrantes a Europa y devolver a Libia a los que han conseguido subir a una embarcación¹⁷¹.

¹⁶⁷ *S.S et autres contre l'Italie*, Demanda nº 21660/18 de 3 de mayo de 2018. También están pendientes quejas contra Italia ante el Comité de Derechos Humanos y ante el Comité contra la Tortura, MORENO-LAX, *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, op. cit., p. 30.

¹⁶⁸ Además de las 205 órdenes de arresto emitidas por el Fiscal general ya citadas (véase nota 29), también puede valorarse positivamente la firma por parte del Gobierno de Acuerdo Nacional de un acuerdo con Sudan, Chad y Níger sobre control de fronteras con el objetivo de luchar contra la delincuencia transnacional. Véase ABDERRAHIM, T., *Advancing the Impossible? Progress of the Joint African, European and International Response to the Migration Crisis in Libya*, European Centre for Development Policy Management, Discussion paper nº 29, setiembre 2018.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Para los años 2016-2019 véase las cifras de la tabla incluida en el apartado III.1 *supra*. En 2020 se calcula que desde enero hasta agosto más de 7.000 personas han sido devueltas a Libia por sus guardacostas, como consta en un Comunicado conjunto de ACNUR y la OIM sobre la muerte de 45 migrantes en un naufragio ante las costas libias

(<https://www.unhcr.org/news/press/2020/8/5f3d3f2a4/iom-unhcr-call-urgent-action-45-die-largest-recorded-shipwreck-libya-coast.htm>).

¹⁷¹ En este resultado ha tenido también un papel destacado la política de Italia, tanto de capacitación como de suministro de material y de apoyo a la creación de un centro de salvamento y una zona SAR Libia. Tampoco ha sido ajeno a ello la política de hostigamiento y criminalización que han sufrido las ONGs que operan en la ruta del Mediterráneo Central. La UE ha apoyado explícitamente a Italia en esta política, como puede verse, entre otros, en Comisión Europea, *Action Plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity*, SEC (2017) 339 de 4 de julio de 2017. Sobre la cooperación Italia-Libia puede verse PALM, A., *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, *Odysseus Blog*, 2 de octubre de 2017. Sobre la política de hostigamiento a las ONGs véase SÁNCHEZ LEGIDO, A., “¿Héroes o villanos? Las ONG’s de rescate y las políticas europeas de lucha contra la inmigración irregular (a propósito del caso *Open Arms*)”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 46, 2018, ESTEVE GARCÍA, F., “La externalización del control de los flujos migratorios: la cooperación de la UE con Libia y Níger”, op. cit., y JANER TORRENS, J.D., “La cláusula de exención humanitaria y la criminalización de las organizaciones de rescate en el mar”, en LIROLA DELGADO, I., GARCÍA PÉREZ, R., *Seguridad y fronteras en el mar*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 213-229.

A pesar de todas estas críticas, como se ha visto la nueva operación EUNAFVOR MED IRINI sigue recogiendo como una de sus tareas secundarias el desarrollo de capacidades y en la formación de la guardia costera y de la armada libias en lo relacionado con las tareas policiales en el mar, en especial para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas¹⁷². Habrá que esperar a la implementación de dicha disposición para poder valorar si las lecciones de la operación Sophia son tenidas en cuenta.

V. REFLEXIONES FINALES

La lucha contra el tráfico y la trata de personas en Libia por parte de la UE ha seguido dos patrones que no son ni originales ni exclusivos para este país sino que han caracterizado la política migratoria de la UE en los últimos años: la securitización y la externalización.

La securitización, o mejor dicho directamente la militarización, ha llevado a la UE a conferir un protagonismo singular a las operaciones PCSD para luchar contra los traficantes en Libia, como atestiguan tanto la operación Sophia como EUBAM Libia. La lucha contra el tráfico se ha convertido así no solo en un asunto policial, de lucha contra el crimen, sino en un asunto de seguridad y defensa¹⁷³. Esta opción significa priorizar el método de cooperación intergubernamental frente a las posibles bases jurídicas de lucha contra el crimen organizado en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Las consecuencias políticas y jurídicas de ello son claras: escaso papel, por no decir nulo, del Parlamento Europeo y ausencia de control del Tribunal de Justicia de la UE. Por su parte, la apuesta por la capacitación de las autoridades libias puede considerarse como un caso claro de externalización¹⁷⁴, en la medida en que se les ayuda para que sean ellas las que lleven a cabo la lucha contra los traficantes y un control de las fronteras.

Estas dos opciones, que como hemos dicho siguen patrones ensayados en otros casos y con otros Estados¹⁷⁵, en el caso de Libia estaban condenadas al fracaso de antemano. En primer lugar, porque el *modus operandi* de las mafias que trafican en Libia conlleva que una operación que intente dismantelarlas en el mar difícilmente dará sus frutos, como se

¹⁷² Decisión PESC 2020/472 del Consejo, cit., artículo 4.

¹⁷³ MITSILEGAS, V., “Extraterritorial immigration control, preventive justice and the rule of law in turbulent times: lessons from the anti-smuggling crusade”, en CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (ed.), *Constitutionalising the External Dimensions of the EU Migration Policies in Times of Crisis*, op. cit., pp. 290-307, p. 293. Véase también MORGADES GIL, S., “Las migraciones forzadas como desafíos a la seguridad en la Unión Europea: Estrategias de control fronterizo, de lucha contra la inmigración ilegal y de externalización de la protección internacional frente a las exigencias del derecho de los refugiados”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., ABAD CASTELOS, M., CASADO RAIGÓN, R. (dir.), MARTÍNEZ PÉREZ, E. (coord.), *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Tirant lo Blanch- AEPDIRI, Valencia, 2017, pp. 73-87.

¹⁷⁴ Para una interesante delimitación conceptual véase DEL VALLE, “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa”, op. cit. Sobre las diferentes medidas que integrarían dicha externalización véase AKKERMAN, op. cit. y SANCHEZ LEGIDO, “Externalización de controles migratorios versus derechos humanos”, op. cit.

¹⁷⁵ Baste recordar las operaciones Atalanta y el acuerdo entre la UE y Turquía.

ha expuesto en las páginas anteriores. En segundo lugar, porque el estado de desmembramiento, desorden, caos y guerra en el que se encuentra sumido el territorio libio hace extremadamente difícil una colaboración con las autoridades libias que pueda reunir un mínimo de eficacia. No solo esta eficacia en la lucha contra el tráfico y la trata no se ha dado, sino que las ayudas han ido a reforzar una guardia costera libia acusada de connivencia con las mafias y de maltratos a los migrantes y de no atender a sus labores de salvamento, lo que ha convertido la ruta del Mediterráneo central en la más mortífera. El debate sobre las posibles responsabilidades de la UE y sus Estados miembros no solo morales o políticas sino también jurídica está servido.

La operación Sophia, que ha sido una pieza clave, aunque no la única, de esta política y que es una expresión tanto de la militarización como de la externalización, acaba de darse por terminada. En las páginas precedentes se ha ofrecido un balance crítico de los resultados de la misma, lo cual no obsta para reconocer su contribución al salvamento de vidas a través de las operaciones de rescate en las que ha participado. A partir de aquí, las perspectivas que se abren son inciertas. Se puede pensar que puesto que el número de llegadas a la UE desde Libia ha descendido drásticamente desde 2018 la lucha contra el tráfico y la trata en este país ha dejado de ser una prioridad para la UE. El objetivo declarado de luchar contra los traficantes no se ha conseguido pero el objetivo (¿encubierto?) de frenar los flujos migratorios sí. La UE seguirá implicada en la ayuda a la pacificación del país, como lo demuestra la nueva operación EUNAVFOR MED IRINI, pero la lucha contra el tráfico ya no estaría entre los objetivos estratégicos. Sin embargo, la fragilidad de la situación en Libia, que hace imprevisible el futuro de la ruta del Mediterráneo central, y la capacidad de adaptación de las mafias que se dedican al tráfico y la trata de personas no parecen aconsejar el abandono del objetivo de la lucha contra las mismas. Ahora bien, el balance de lo realizado hasta ahora permite defender que esta lucha contra el tráfico y la trata de personas en Libia debería continuarse a partir de un cambio de paradigma que consista, en primer lugar, en reconocer que la masiva, sistemática y generalizada vulneración de derechos humanos que sufre la población migrante en Libia constituye un grave delito de trata de seres humanos, cuando no un auténtico crimen internacional. Tal calificación jurídica obliga a todos los miembros de la comunidad internacional a adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas y perseguir a los responsables de estos crímenes. La comunidad internacional en general¹⁷⁶ y la UE en particular deberían mostrar señales más inequívocas de que no están dispuestas a tolerar que los más graves abusos cometidos contra los derechos humanos de la población migrante en Libia queden impunes.

Este punto de partida debería llevar, en segundo lugar, a abandonar el enfoque militar, reconociendo sus limitaciones operativas, pues ni tienen las competencias propias de las autoridades policiales ni los conocimientos adecuados en materia de víctimas de trata¹⁷⁷, y enfatizar las medidas en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que aúnen la persecución del crimen con la protección de las víctimas, tal como exigen los

¹⁷⁶ En este sentido se echa de menos una actuación más decidida y firme de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

¹⁷⁷ HIMMRICH, J., *Beyond Operation Sophia. What role for the military in migration policy?*, Dahrendorf Forum, Policy Brief, 4 de marzo de 2019, p. 2.

compromisos internacionales en materia de trata. En la persecución deben reforzarse estrategias policiales propias de la lucha contra las mafias e intensificar la cooperación con las autoridades judiciales y policiales libias, tanto por parte de Europol como de EUBAM, más que poner el acento en operaciones navales de dudosa eficacia y en la cooperación con la guardia costera. La debida protección de las víctimas implica que la prioridad de la política migratoria de la UE en relación con Libia debe reforzar las medidas que directamente están destinadas a acabar con los graves abusos de derechos humanos que sufren los migrantes. En este sentido debería priorizarse la colaboración con ACNUR y la OIM en materia de retornos voluntarios y reasentamientos que permitan rescatar a los migrantes atrapados en los centros de detención¹⁷⁸ y explorar vías de acceso legal a Europa, como por ejemplo los visados humanitarios¹⁷⁹. También se precisa establecer un marco claro y seguro de rescate y salvamento en el Mediterráneo, asumiendo que dicha actividad no puede recaer preferentemente en la guardia costera libia. Como señala la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “*Third countries should not be requested to intercept people on the move before they reach the EU external border, when it is known or ought to be known that the intercepted people would as a result face persecution or a real risk of other serious harm.*”¹⁸⁰.

En tercer lugar, la gravedad de la situación en Libia exige reconocer los límites y riesgos de la cooperación con las autoridades libias, lo cual no debe implicar abandonar la voluntad de cooperar y de intentar ejercer una influencia, pero sí la adopción de un planteamiento y metodología que tenga en cuenta las exigencias de la debida diligencia para la protección de los derechos humanos¹⁸¹. Así, cualquier programa de asistencia o capacitación debería incluir una evaluación de la situación de los derechos humanos en el sector concreto al que se refiera, unos indicadores de evaluación de riesgos, unos mecanismos claros y transparentes de control y seguimiento y unas cláusulas de condicionalidad¹⁸². Hasta ahora, a pesar del gran número de cursos de capacitación que dicen incluir el respeto de los derechos humanos, no hay constancia de que se haya exigido a cambio al gobierno la derogación de determinadas leyes (como la que criminaliza la migración irregular o las relaciones extramatrimoniales incluidas las violaciones de las que son víctimas las mujeres migrantes) ni tampoco la ratificación de determinados convenios internacionales, como por ejemplo el convenio que regula el estatuto de refugiado de 1951. Igualmente habría que exigir a las autoridades libias -en línea con lo que piden ya la OIM y el ACNUR- la liberación inmediata de los migrantes

¹⁷⁸ La UE ya está financiando actualmente programas en este sentido, pero con un alcance todavía demasiado limitado. Véase ESTEVE, *op. cit.*

¹⁷⁹ Sobre dicha alternativa véase BILGER, HENDOW, REED, *A study on smuggling of migrants....*, *op. cit.*, p. 64.

¹⁸⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*, 2016, p. 3.

¹⁸¹ Para un examen en detalle de esta cuestión véase Ferstman, *op. cit.*

¹⁸² En una línea parecida DEL VALLE afirma: “...en los supuestos de Externalización debería erigirse un modelo para el seguimiento, vigilancia y sanción por la UE del respeto de derechos fundamentales por el tercer Estado que ha llegado a un Acuerdo con la UE”, en “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras...”, *op. cit.*, p. 193. Para un desarrollo más detallado de estas cuestiones véase MORENO-LAX, *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

detenidos en centros de detención que dependen de ellos, especialmente cuando se sabe que estos están siendo objeto de ataques armados.

En definitiva, se precisa reorientar la política de lucha contra las mafias para que sus objetivos reales sean la persecución de los traficantes y los tratantes y la protección de las víctimas por encima de estrategias de securitización y externalización que atienden preferentemente a impedir la llegada de migrantes a Europa. Solo así será creíble el compromiso de la UE con los valores en los que se fundamenta.