

LA UNIÓN EUROPEA, ¿UN GENDARME EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL?: LAS OPERACIONES *EUNAVFOR MED SOPHIA* E *IRINI*

Carolina SOLER GARCÍA*

RESUMEN

LA UNIÓN EUROPEA, ¿UN GENDARME EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL?: LAS OPERACIONES *EUNAVFOR MED SOPHIA* E *IRINI*

En marzo de 2015 la Unión Europea puso en marcha la operación Sophia, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, con el fin de contribuir a desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y la trata de personas que operan en Libia. Además de ofrecer formación a la guardia costera y la armada libia, y hacer efectivo el embargo de armas a Libia decidido por el Consejo de Seguridad. En marzo de 2020, se pone fin a Sophia y nace la operación Irini. Su objetivo principal es aplicar el embargo de armas a Libia y, de forma secundaria, luchar contra las redes de tráfico y trata de migrantes, y formar a los guardacostas libios. La actuación de estas dos operaciones ha estado muy condicionada, en primer lugar, por la falta de autorización tanto del Consejo de Seguridad como de las autoridades libias para desarrollar sus respectivos mandatos en Libia, un Estado fracasado. En segundo lugar, por la ausencia de acuerdo entre los Estados miembros sobre el lugar de desembarco de los inmigrantes rescatados en el mar. Además, en el contexto de la actuación de estas operaciones se han planteado críticas relativas al respeto de los derechos humanos. No obstante estas evidentes limitaciones, con estas dos operaciones la Unión Europea ha asumido un protagonismo de cierta relevancia en la ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el Mediterráneo central.

Palabras clave: Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, Mediterráneo central, Libia, Sophia, Irini, derechos humanos.

* Profesora Ayudante Doctora (acreditada a Contratada Doctora) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante (carolina.soler@ua.es). Este trabajo se enmarca dentro de las actividades de investigación desarrolladas como miembro del proyecto de investigación, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, «El respeto de los derechos humanos y la actividad exterior de las empresas españolas: retos y respuestas desde el Derecho internacional» (PID2019-107311RB-I00); y en las actividades del Centro de Excelencia Jean Monnet «Inter-University for European Studies of the University of Alicante: The European Union and the Mediterranean» (619838-EPP-1-2020-ES-EPPJMO-CoE). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 4 de octubre de 2021. La autora agradece las observaciones que los dos evaluadores llevaron a cabo sobre este trabajo.

ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION, A GENDARME IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN?: OPERATIONS *EUNAVFOR MED SOPHIA* AND *IRINI*

The EU launched Operation Sophia in March 2015, under the Common Security and Defence Policy, to help disrupt the business model of smuggling and human trafficking networks operating in Libya. In addition, the training of the Libyan Coast Guard and Navy was supported, and the arms embargo on Libya decided by the Security Council was implemented. In March 2020, Sophia was terminated and Operation Irini was launched. Its main objective is to enforce the arms embargo on Libya and, secondarily, to fight migrant smuggling and trafficking networks, as well as to train Libyan coastguards. The development of these operations has been heavily conditioned, firstly, by the lack of authorization from both the Security Council and the Libyan authorities to carry out their respective mandates on Libyan territory. Secondly, because of the absence of an agreement between Member States on the place of disembarkation of migrants rescued at sea. Moreover some controversy has arisen in the course of these operations over respect for human rights. Despite these obvious limitations, the EU has become the main international actor responsible for the implementation of Security Council resolutions in the Central Mediterranean.

Keywords: European Union, Common Security and Defence Policy, Central Mediterranean, Libya, Sophia, Irini, human rights.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA LUCHA CONTRA LAS MAFIAS DE LA INMIGRACIÓN Y EL SALVAMENTO EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL.—2.1. La lucha contra el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas.—2.2. El salvamento de personas en peligro en el mar.—2.3. El desembarco de inmigrantes y las posibles vulneraciones de sus derechos humanos.—3. LA FORMACIÓN DE LA GUARDIA COSTERA Y DE LA ARMADA LIBIAS.—4. LA APLICACIÓN DEL EMBARGO DE ARMAS DE NACIONES UNIDAS A LIBIA.—5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2015 el Consejo de la Unión Europea (UE) decidió el despliegue de la operación *EUNAVFOR MED*¹ —rebautizada como *Sophia*—, como respuesta, entre otros acontecimientos, al naufragio de más de 700 migrantes en el Mediterráneo. El propósito inicial de esta operación consistía en desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional. Posteriormente se le asignaron dos funciones adicionales: por un lado, apoyar la capacitación y la formación de la guardia costera y la armada libia; y, por otro lado, hacer efectivo el embargo de armas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Libia, un Estado fracasado². Tras

¹ Decisión (PESC) 2015/778, del Consejo de 18 de mayo, *DOUE* L 122/31, de 19 de mayo de 2015.

² Tras el estallido de la guerra civil libia en 2011 y la caída de Gadafi, Libia se convierte en un Estado fracasado, sin un gobierno que controle la totalidad del territorio y en el que varias facciones y milicias se disputan el poder del país. Por un lado, el Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) encabezado por Favez al Serraj, quien controla territorialmente la capital, Trípoli, y sus alrededores. Por otro lado, el Ejército Nacional de Libia, comandado por el antiguo aliado de Gadafi, Jalifa Hafter, quien está asentado en el este de Libia y controla la mayor parte del país. Además, Libia se ve sometida a la influencia extranjera de Estados como Rusia y Turquía, debido a los intereses económicos y políticos de estos

sucesivas prórrogas, en marzo de 2020 se pone fin a esta operación, debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre el lugar de desembarco de los migrantes rescatados en el mar.

El Consejo despliega el 31 de marzo de 2020 la operación militar EUNAVFOR MED Irini —que significa «paz» en griego—, frente a las costas del este de Libia; esto es, en una zona distinta en la que operaba Sophia. Debido a la zona geográfica en la que actúa Irini, esta operación, a diferencia de Sophia, no se ocupa del rescate de migrantes en el mar, ya que ejecuta su mandato en una zona geográfica alejada de las principales rutas migratorias. La tarea principal de Irini es supervisar la aplicación del embargo de armas decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU (CS)³. Además, lleva a cabo tres tipos de tareas secundarias. En primer lugar, el control de las exportaciones ilícitas de petróleo de Libia de conformidad con las Resoluciones del CS. En segundo lugar, el desarrollo de las capacidades y la formación de la guardia costera y de la armada libia. En tercer lugar, la desarticulación del modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas.

La operación Sophia ha contado con la participación de casi todos los Estados miembros de la UE, excepto de Dinamarca. De entre ellos, Bélgica, junto con Italia, Alemania, España, Reino Unido, Francia, Grecia, Luxemburgo y Eslovaquia, han sido los mayores contribuyentes, aportando buques y aeronaves⁴. El resto de Estados miembros solo ha aportado personal. En concreto, España ha contribuido tanto con medios navales como humanos, además de formar a agentes de la armada libia en la Escuela de Infantería de la Marina General de Albacete y Fuster de Cartagena⁵.

En la operación Irini han participado 24 Estados miembros de la UE. Además de Dinamarca, Malta tampoco participa en Irini, ya que considera que esta no resuelve el problema de la migración. Asimismo, según las declaraciones de la ministra de Defensa española, España no participa en Irini debido a la «indefinición del marco jurídico de la operación»⁶.

En términos económicos, el presupuesto de Sophia fue de 11,82 millones de euros durante el primer año de mandato, para sufragar los costes comu-

países en Libia. Mientras que Rusia apoya al comandante Hafter con el fin de recuperar su influencia en el norte de África, Turquía respalda al GNA, a quien le suministra armas. A este respecto, véase *El País*, «Quién apoya a quién en el tablero libio», 19 de enero de 2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/17/actualidad/1579267039_864764.html.

³ Decisión (PESC) 2020/472, del Consejo, de 31 de marzo, *DOUE* L 101/4, de 1 de abril de 2020.

⁴ No obstante, a principios de 2019 Bélgica decide retirar su apoyo a Sophia argumentando la ineficacia de la operación; GROS-VERHEYDE, N., «La Belgique pourrait cesser toute contribution à l'opération Sophia en 2019», *Bruxelles 2*, 2018. Disponible en <https://www.bruxelles2.eu/2018/10/la-belgique-cessera-toute-contribution-a-l-operation-sophia-en-2019/>; LENS BLANCO, A. J., «Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo Central», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2019, núm. 13, pp. 1-82, esp. pp. 24-25.

⁵ *Ibid.*, p. 80.

⁶ *ABCblogs*, «España no participará por ahora en la misión naval de la UE en Libia», 13 de julio de 2020. Disponible en <https://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/espana/espana-no-participara-por-ahora-en-la-mision-naval-de-la-ue-en-libia.html>.

nes de la operación. En la última prórroga del mandato de la operación cuyo periodo de tiempo comprendía del 1 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020, el presupuesto era de unos 3 millones de euros⁷. Por su parte, el presupuesto inicial de Irini ascendía a 9.837.800 euros durante su primer año, mientras que para los dos años siguientes es de 16.900.000 euros⁸. En la operación Sophia, el presupuesto se establecía en un fondo común gestionado por el Comité Athena⁹, mecanismo que se ocupaba de la financiación de los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE en virtud de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En la operación Irini, desde marzo de 2021, los fondos se administran a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que sustituye al mecanismo Athena¹⁰.

En cuanto a los medios, hasta marzo de 2019 Sophia ha dispuesto de tres barcos y ocho aeronaves¹¹. Posteriormente, debido a la suspensión del despliegue de activos navales (epígrafe 2.2), únicamente ha contado con siete aviones. Los medios de la operación Irini se reducen, por el momento, a dos barcos y seis aviones¹².

El presente trabajo se estructura del siguiente modo. En el siguiente epígrafe se estudia cómo Sophia ha tratado de luchar contra el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y la trata de personas (epígrafe 2). A continuación, se aborda cómo Sophia ha contribuido a la formación de la guardia costera y la armada libias (epígrafe 3). Seguidamente, se estudia la supervisión del embargo de armas por parte de Sophia e Irini (epígrafe 4). Para finalizar, se hace una valoración de conjunto de los resultados obtenidos con estas dos operaciones (epígrafe 5).

2. LA LUCHA CONTRA LAS MAFIAS DE LA INMIGRACIÓN Y EL SALVAMENTO EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL

2.1. La lucha contra el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas

El art. 2 de la Decisión 2015/778 desarrollaba la actuación de Sophia en tres fases consecutivas. La primera consistía en el apoyo a la detección y el seguimiento de las redes de migración a través de la recopilación de informa-

⁷ Cfr. la citada Decisión 2015/778 con la Decisión (PESC) 2019/1595, del Consejo, de 26 de septiembre, *DOUE* L 248/73, de 27 de septiembre de 2019.

⁸ Decisión (PESC) 2021/542, del Consejo, de 26 de marzo, *DOUE* L 108/57, de 29 de marzo de 2021.

⁹ Decisión 2011/871/PESC, del Consejo, de 19 de diciembre, *DOUE* L 343/35, de 23 de diciembre de 2011.

¹⁰ Decisión (PESC) 2021/509, del Consejo, de 22 de marzo, *DOUE* L 108/57, de 29 de marzo de 2021.

¹¹ Datos obtenidos en <https://www.operation sophia.eu/mission-at-a-glance/>.

¹² Los dos barcos desplegados en la operación Irini han sido proporcionados por Italia y Grecia. Mientras que los seis aviones han sido aportados por Italia, Grecia, Francia, Alemania, Polonia y Luxemburgo. Pueden consultarse sus características técnicas en https://www.operationirini.eu/media_category/assets/.

ción y el patrullaje en alta mar. La segunda fase se proponía en dos etapas: la primera radicaba en la visita, registro, apresamiento y desvío en alta mar de los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos; mientras que la segunda etapa se basaba en estas mismas acciones, pero en aguas territoriales libias. Para ello era necesario, o bien una resolución aplicable del CS, o bien el consentimiento de Libia. La tercera fase también requería de tales autorizaciones para poder adoptar las medidas necesarias contra los buques sospechosos en territorio libio, lo que incluye su destrucción o inutilización.

La primera fase arrancaba en junio de 2015¹³ y, a los pocos meses, el Comité Político y de Seguridad de la UE autorizaba su transición a la segunda fase¹⁴. La Resolución 2240 (2015) del CS establecía la base jurídica que permitía el paso a la segunda fase de esta operación¹⁵. Esto es, autorizaba a Sophia a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de estar siendo utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos¹⁶. Sin embargo, la Resolución 2240 no autorizaba realizar tales acciones en aguas territoriales libias. Por tanto, la única alternativa era contar con la autorización de Libia, un Estado fracasado que carece de gobierno estable. Además, la situación de conflicto en Libia se ha recrudecido desde que se produjo la ofensiva de abril de 2019¹⁷.

Durante su mandato, la operación Sophia ha destruido 545 embarcaciones destinadas al tráfico y la trata de personas y ha detenido a 143 presuntos traficantes de migrantes en alta mar¹⁸. Si bien, las mafias que controlan las redes de tráfico de migrantes han sustituido rápidamente las embarcaciones incautadas por botes inflables, con el consecuente aumento del riesgo en las travesías. Por tanto, la actuación de Sophia no ha afectado de forma significativa al negocio de los traficantes¹⁹. Además, debido a que Sophia únicamente ejecutaba su mandato en alta mar, entre los detenidos no hay altos mandos de las mafias que operan en el Mediterráneo central. Los detenidos son los denominados «chacales», quienes colaboran con las mafias para dirigir a las embarcaciones a aguas internacionales, hacia las inmediaciones de algún barco que los socorra²⁰. De esta manera, los sujetos detenidos por la operación

¹³ Decisión (PESC) 2015/972, del Consejo, de 22 de junio, *DOUE* L 122/31, de 19 de mayo de 2015.

¹⁴ Decisión (PESC) 2015/1772, del Comité Político y de Seguridad, de 28 de septiembre, *DOUE* L 258/5, de 3 de octubre de 2015.

¹⁵ Resolución 2240 (2015) del CS, de 9 de octubre de 2015, *S/RES/2240* (2015).

¹⁶ Decisión (PESC) 2016/118, del Comité Político y de Seguridad, de 20 de enero, *DOUE* L 23/63, de 29 de enero de 2016.

¹⁷ Informe del Secretario General, Consejo de Seguridad, *Aplicación de la Resolución 2437(2018)*, de 5 de septiembre de 2019, *S/2019/711*, p. 3.

¹⁸ Véanse los datos en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/saving-lives-at-sea/>.

¹⁹ PI LLORENS, M., «La Unión Europea y la lucha contra los traficantes y tratantes de migrantes en Libia: balance tras el fin de la operación Sophia», *REEI*, 2020, núm. 40, pp. 1-35, esp. p. 12.

²⁰ PONCELA SANCHO, A., «EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2019, núm. 5, pp. 1-14, esp. p. 10.

Sophia son «actores menores», que se limitan a transportar a los migrantes, pero no forman parte de las redes criminales de trata y tráfico de personas²¹.

Una cuestión que no se aborda ni en las decisiones del Consejo de la UE por las que se crean Sophia e Irini, ni las resoluciones del CS, es el tipo de acciones que los Estados miembros pueden adoptar con respecto a los contrabandistas que se encuentran en los buques inspeccionados. Se debe poner de manifiesto que los contingentes humanos de las operaciones EUNAVFOR son grupos de trabajo militar; por tanto, no pueden llevar a cabo tareas de investigación. Son las autoridades competentes de los Estados miembros quienes tienen jurisdicción, de conformidad con el art. 4 de la Decisión marco 2002/946/JAI²², para investigar y, en su caso, enjuiciar a los presuntos traficantes de migrantes. En este sentido, las investigaciones sobre tráfico de migrantes, al tratarse de un delito transnacional, requieren la cooperación en materia de investigación con los países de origen y tránsito, quienes, en muchas ocasiones, no están dispuestos a contribuir en las investigaciones; como es el caso de Libia²³. A este respecto, no se tiene noticia de que las autoridades libias hayan detenido ni iniciado un procedimiento judicial contra ningún traficante de migrantes.

El Grupo de Expertos sobre Libia del CS ha sostenido en 2019 que el comercio basado en el tráfico de migrantes y la trata de personas hacia Europa y a través de Libia, a pesar de seguir siendo rentable, prácticamente se ha desplomado en comparación con el periodo anterior en 2018. Son varios los motivos que pueden explicar estos datos. Por un lado, el cambio en las legislaciones de los países vecinos y los enfrentamientos localizados a lo largo de las rutas migratorias donde se lleva a cabo el tráfico y la trata han podido obligar a los traficantes a modificar las rutas establecidas para evitar tales obstáculos. En consecuencia, la migración a Libia resulta «más larga, más costosa y más peligrosa»²⁴. Por otro lado, según el Secretario General de la ONU, la disminución del número de personas que son objeto de tráfico en Libia podría estar relacionada con el hecho de que quienes anteriormente estaban involucrados en el tráfico de migrantes y la trata de personas, probablemente ahora están participando en el actual conflicto libio²⁵.

Según un demoledor informe de la Cámara de los Lores, Sophia no ha disuadido de forma significativa el flujo de inmigrantes ni ha interrumpido las redes de tráfico de personas. Más bien, de forma involuntaria, ha provocado

²¹ COCCHINI, A., «Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia?», *REEI*, 2018, núm. 35, pp. 1-26, esp. p. 9.

²² Decisión Marco del Consejo de 28 de noviembre de 2002, *DOUE* L 328/1, de 5 de diciembre de 2002.

²³ VENTRELLA, M., «The impact of Operation Sophia on the exercise of criminal jurisdiction against migrant smugglers and human traffickers», *Questions of International Law*, vol. 30, 2016, pp. 3-18, esp. pp. 10 y 14.

²⁴ «Carta de fecha 29 de noviembre de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la resolución 1973 (2011)», 9 de diciembre de 2019, S/2019/914, párrs. 46 y ss.

²⁵ Secretario General, S/2019/711, p. 3.

un aumento de muertes, puesto que los contrabandistas han sustituido las embarcaciones requisadas por otras más precarias²⁶. Por tanto, la reducción de las redes de tráfico ilícito y trata de personas puede obedecer a un cambio estructural en el modelo de negocio de los traficantes, quienes han adaptado sus procedimientos aprovechando el escenario de conflicto y caos de Libia.

Si bien la acción de Sophia permitió, mediante acuerdos de cooperación, el intercambio de información con otros organismos y entidades internacionales, regionales y nacionales. En este sentido sus principales socios han sido, entre otros, la Organización Internacional para las Migraciones, la Corte Penal Internacional, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la INTERPOL, la OTAN, o la Fiscalía Nacional Antimafia y Antiterrorista de Italia. Esta cooperación ha tenido como fin evaluar y tratar de dar respuesta al modelo de negocio de los traficantes de migrantes, así como los factores que afectan a sus operaciones. Estos acuerdos han sido prorrogados, posteriormente, con Irini²⁷.

2.2. El salvamento de personas en peligro en el mar

El salvamento de personas en peligro en el mar no es un objetivo declarado ni de Sophia ni de Irini. Pero se trata, en cualquier caso, de una obligación impuesta por el Derecho internacional²⁸. En la gran mayoría de casos, las embarcaciones de las mafias que parten de las costas libias únicamente disponen del combustible necesario para llegar más allá del límite de las aguas territoriales libias. De este modo, dejan a los inmigrantes solos y con instrucciones de que, una vez en alta mar, utilicen un teléfono por satélite para llamar al Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo de Roma a la espera de ser rescatados²⁹.

Se estima que Sophia ha rescatado a unos 49.000 migrantes en peligro en el Mediterráneo central meridional³⁰. Aunque se trata de una cifra nada despreciable teniendo en consideración que no es una operación destinada a tal fin, se ha criticado su escaso papel en las operaciones SAR (en inglés, *Search and Rescue*). Debido a que los activos de la operación Sophia eran embarcaciones militares, su posición no era pública por razones de seguridad. En consecuencia, los barcos EUNAVFOR MED no eran visibles en el sistema de geolocalización utilizado por el Centro de Control de Rescate Marítimo italiano, quien identifica el barco más cercano al que asignar una operación

²⁶ HOUSE OF LORDS, *Operation Sophia: a failed mission*, 12 de julio de 2017, párr. 45. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldseucom/5/502.htm>.

²⁷ Informe del Secretario General, Consejo de Seguridad, *Aplicación de la Resolución 2491(2019)*, 2 de septiembre de 2020, S/2020/876, pp. 11-12.

²⁸ En concreto, por el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) de 1974 (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1980); y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR) de 1979 (BOE núm. 144, de 27 de abril de 1979).

²⁹ Informe del Secretario General, S/2020/876, p. 3.

³⁰ Informe del Secretario General, S/2019/711, pp. 3-5.

de rescate. Todo ello reduce considerablemente la participación de esta operación en las operaciones SAR³¹. Además, no hay informes claros sobre las actividades y resultados de Sophia, por lo que se puede reprobar la falta de transparencia que caracteriza a esta operación³².

En marzo de 2019, el Consejo prorrogó el mandato de la operación Sophia seis meses, pero suspendió temporalmente el despliegue de sus activos navales. Por tanto, *la operación se convierte en una operación naval sin barcos [sic]*, a causa de la falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre el lugar de desembarco de los inmigrantes rescatados. En concreto, por la política de puertos cerrados de Estados como Italia para aquellos barcos que llegan con migrantes rescatados, en los casos en los que no hay un acuerdo previo para su reubicación en otros países. Como se ha señalado, «nadie en la UE quería la imagen de un barco de la operación con migrantes a bordo al que se le prohibiera el desembarco, así que la solución fue suspender la parte naval de Sophia»³³. Esto supone, entre otras cosas, una continua reducción de la capacidad de búsqueda y salvamento, por lo que la operación quedó relegada a funciones de formación y vigilancia. En concreto, Sophia utilizó cuatro aviones —pertenecientes a España, Luxemburgo, Polonia, Italia y Francia— para labores de vigilancia. Estos se encargaron de notificar a los Centros de Coordinación de Salvamento Marítimo pertinentes de aquellas circunstancias que necesiten de una respuesta de búsqueda y salvamento³⁴.

El Consejo pone fin a la operación Sophia en marzo de 2020³⁵, tras seis meses sin barcos. Por su parte, el mandato de Irini no hace referencia alguna a las labores de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar. No obstante, como ya se ha señalado, se trata de una obligación impuesta por el Derecho internacional. Si bien no se tiene noticia de que Irini haya realizado ninguna operación de rescate hasta el momento. El radio de operaciones de Irini se centra en la parte oriental de la región SAR de Libia y otras partes de la alta mar entre Grecia y Egipto. Por tanto, opera en un área alejada de las rutas migratorias habituales y se aproxima a las del contrabando de armas, lo que reduce la probabilidad de encontrar migrantes en peligro en el mar. En este sentido, llama la atención que el Consejo, en la Decisión 2020/472, supedita la prolongación de la operación a que esta no provoque un «efecto llamada sobre la migración»³⁶. Algunos Estados miembros, como Austria y Hungría, han mostrado su preocupación por el hecho de que esta operación

³¹ CUSUMANO, E., «Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control», *Cooperation and Conflict*, vol. 54, 2018, núm. 1, pp. 3-24, esp. p. 13.

³² CARRERA, S. y GUILD, E., «Migrant Smuggling in the EU: what do the facts tell us?», en CARRERA, S. y GUILD, E. (eds.), *Irregular migration, trafficking and smuggling of human beings*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2016, pp. 11-16, esp. p. 16.

³³ *El País*, «La misión naval de la UE se quedó sin barcos», 31 de julio de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/07/31/actualidad/1564570425_572810.html.

³⁴ Informe del Secretario General, S/2019/711, p. 5.

³⁵ Decisión (PESC) 2020/471, del Consejo, de 31 de marzo, *DOUE* L 101/3, de 1 de abril de 2020.

³⁶ Decisión del Consejo (PESC) 2020/472, preámbulo 8 y art. 8.3.

se pueda convertir en un factor de «atracción» para la inmigración irregular, como había ocurrido con su antecesora, Sophia³⁷.

Algunas ONG han acusado a la UE de descuidar las acciones coordinadas de búsqueda y rescate con el fin de que los migrantes no traten de cruzar el Mediterráneo desde Libia³⁸. En este sentido, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la falta de protección de los derechos humanos de los migrantes en el mar es una consecuencia directa de las políticas y decisiones concretas adoptadas «por parte de las autoridades libias y los Estados miembros e instituciones de la UE, así como de otros actores que han contribuido a poner en riesgo los derechos y dignidad de los migrantes»³⁹.

Todo indica que la UE ha decidido que Irini no lleve a cabo operaciones de salvamento de personas en peligro en el mar con, al parecer, la finalidad de que las mafias no se aprovechen del despliegue de sus efectivos para enviar a migrantes hacia Europa. Además, como se ha señalado en la introducción, Irini no se ocupa de la inmigración por la zona geográfica en la que se encuentra desplegada. Con esta limitación en su mandato, la operación ha sido prorrogada hasta marzo de 2023⁴⁰.

Cuestión distinta es si Irini brinda información a la guardia costera libia sobre las embarcaciones de migrantes que tratan de alcanzar territorio europeo desde sus costas, permitiéndoles devolverlos a centros de detención en Libia⁴¹. En caso de demostrarse tal participación, cabría plantear la responsabilidad internacional de la UE de conformidad con el art. 14 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales⁴². En este contexto, ACNUR ha señalado que, si la participación en una operación de búsqueda y rescate puede determinar el curso de los acontecimientos, se deberían considerar las obligaciones positivas de los Estados, y en este caso de la UE, de conformidad

³⁷ MORAN, J., «Operation Irini in Libya. Part of the solution, or part of the problem?», *CEPS*, 2 de abril de 2020. Disponible en <https://www.ceps.eu/operation-irini-in-libya/>.

³⁸ «El *Ocean Viking* rescata a casi 200 migrantes en la costa de Libia», 1 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.informacion.es/internacional/2021/08/01/ocean-viking-rescata-200-migrantes-55746370.html>.

³⁹ ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA, «El Alto Comisionado para los DD. HH. urge a Libia y la UE proteger los migrantes en el Mediterráneo», 28 de mayo de 2021. Disponible en <https://anue.org/es/2021/05/28/el-alto-comisionado-para-los-derechos-humanos-urge-a-libia-y-la-ue-para-que-protejan-los-migrantes-en-el-mediterraneo/>.

⁴⁰ Decisión (PESC) 2021/542, del Consejo, de 26 de marzo.

⁴¹ JONES, C., «EU military mission aids pull-backs to Libya, with no avenues for legal accountability», *Statewatch*, octubre de 2020. Disponible en <https://www.statewatch.org/analyses/2020/eu-military-mission-aids-pull-backs-to-libya-with-no-avenues-for-legal-accountability/>.

⁴² Este precepto establece que: «La organización internacional que presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar ayuda o asistencia si: a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la organización que presta la ayuda o asistencia».

con las normas aplicables del Derecho internacional de los refugiados y los derechos humanos aplicables; como el principio de no devolución⁴³.

2.3. El desembarco de inmigrantes y las posibles vulneraciones de sus derechos humanos

Los efectivos de Sophia e Irini han llevado a cabo operaciones de detección de embarcaciones en peligro en el mar. No obstante, como se ha señalado en el epígrafe anterior, únicamente Sophia ha realizado labores de rescate, con unos 49.000 salvamentos. Según la propuesta del Servicio Europeo de Acción Exterior, todos los migrantes rescatados debían ser trasladados a Italia⁴⁴. Este hecho fue rechazado por el gobierno de Salvini, lo que motivó que la operación continuara su mandato, pero sin barcos. Pero en el caso de que alguno de estos migrantes haya sido trasladado por parte de los operativos de Sophia a territorio libio, o puesto a disposición de las autoridades de este país, se produciría una vulneración del principio de *non-refoulement*⁴⁵. Las personas interceptadas por las autoridades libias o entregadas a estas son enviadas a centros de detención libio, en condiciones lamentables. Se ha constatado que la guardia costera libia, en febrero de 2021, ha trasladado a 3.400 personas a Libia. Solo en el centro de detención de Al-Mabani de Trípoli se han recibido a más de 1.000 personas en febrero de 2021, donde se han denunciado graves vulneraciones de derechos humanos⁴⁶.

Por tanto, las operaciones de rescate y desembarco llevadas a cabo en el marco de estas operaciones pueden dar lugar a posibles vulneraciones de los derechos humanos. Por ello, de *lege ferenda*, es conveniente que el mandato de las operaciones EUNAVFOR MED establezca, al menos, un mecanismo de control administrativo por parte de la UE que registre y controle las posibles vulneraciones de derechos humanos. Teniendo en consideración, además, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no tiene competencia para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos en las operaciones llevadas a cabo por la UE, tal y como se explica en el siguiente epígrafe. El mecanismo propuesto podría seguir, *mutatis mutandis*, el modelo establecido en el Reglamento de Frontex, donde se prevé un mecanismo de

⁴³ ACNUR, «Posición de ACNUR sobre la designación de Libia como tercer país seguro y lugar seguro a los efectos del desembarco de personas rescatadas en el mar», septiembre de 2020. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/610d8d744.html>.

⁴⁴ SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, *Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell*, 27 de julio de 2018, Doc. 11471/18, párr. 195.

⁴⁵ Cabe recordar que Libia no es signataria del Estatuto de los Refugiados de 1951 y las autoridades no reconocen el mandato de ACNUR en materia de protección internacional. La legislación libia tipifica como delito toda entrada, estancia o salida irregular, por lo que los migrantes, cuando son desembarcados, son objeto de detenciones arbitrarias e indefinidas por parte de la Dirección de Lucha contra la Migración Ilegal de Libia; Informe del Secretario General, S/2020/876, p. 4.

⁴⁶ Preguntas parlamentarias, *Aumento de los retornos de migrantes a Libia desde principios de 2021 y seguimiento por el SEAE de los migrantes retornados en los centros de detención libios*, 26 de marzo de 2021, Ref. E-001700/2021.

denuncia que trata de garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia⁴⁷.

3. LA FORMACIÓN DE LA GUARDIA COSTERA Y DE LA ARMADA LIBIAS

Tras la aprobación de la Resolución 2292 (2016) sobre el embargo de armas a Libia, la operación Sophia se centró en dos nuevos objetivos. En concreto, se le encomendaron nuevas tareas de apoyo consistentes en el desarrollo de las capacidades y la formación de la guardia costera y la armada libias⁴⁸. La guardia costera libia ha sido reconocida por el Comité de Sanciones de la ONU como una estructura legítima que rinde cuentas al Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), el único reconocido por el CS, así como por la UE. Esta ampliación de las labores de Sophia obedece a que la ejecución del mandato de esta operación se ha visto muy condicionado por la falta de autorización por parte del CS y de Libia para poder luchar contra las mafias de migrantes en territorio libio⁴⁹.

Desde junio de 2017 hasta marzo de 2020, Sophia ha desarrollado labores de formación y capacitación de la guardia costera y la marina libias. Según información del Secretario General de la ONU, a 15 de enero de 2020, la operación había instruido a 477 militares libios, incluidos 265 guardacostas y 212 oficiales de la Marina⁵⁰. La formación incluye materias que van desde nociones básicas de náutica, hasta la formación operativa en el mar, pasando por temas relativos a derechos humanos, género, protección de refugiados, procedimientos de asilo, tráfico de migrantes y trata de personas, derechos del niño, etc.⁵¹. La formación se ha llevado a cabo tanto a bordo de los buques de Sophia, como en las instalaciones de Estados miembros, como Italia, Grecia, Malta, España y Croacia. Ha ido dirigida a guardacostas de la armada, quienes están bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa de Libia del GNA⁵². Si bien se ha centrado fundamentalmente en los mandos de mayor rango, quienes no ejecutan labores sobre el terreno, ni guardan relación directa con los agentes que sí realizan labores de control fronterizo y gestión de inmigrantes⁵³.

En esta formación, colaboran la Organización Internacional para las Migraciones, el ACNUR y la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Me-

⁴⁷ Art. 111 del Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, *DOUE* L 295/1, de 14 de noviembre de 2019.

⁴⁸ Decisión (PESC) 2016/993, del Consejo, de 20 de junio, *DOUE* L 162/18, de 21 de junio de 2016.

⁴⁹ COCCHINI A., *op. cit.*, p. 5; PI LLORENS, M., *op. cit.*, p. 11.

⁵⁰ Informe del Secretario General, Consejo de Seguridad. *Aplicación de la Resolución 2491 (2019)*, 6 de abril de 2020, S/2020/275, párr. 19.

⁵¹ Informe del Secretario General, S/2019/711, p. 5.

⁵² Servicio Europeo de Acción Exterior, Doc. 11471/18, párr. 116.

⁵³ ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas», *RDCE*, 2019, núm. 64, pp. 859-895, esp. p. 879.

dianate la Decisión del Consejo (PESC) 2016/1314, se autorizó a Sophia a cooperar con INTERPOL, la Corte Penal Internacional y Estados Unidos, para investigar los antecedentes del personal libio, con miras a seleccionarlos para su formación⁵⁴.

Esta formación tiene como objetivo que las autoridades libias ejerzan las funciones propias de la guardia costera en las aguas territoriales de Libia, así como en la región SAR de Libia. Según la información proporcionada por la UE al Secretario General de la ONU, «la guardia costera y la marina libias han demostrado ser capaces de coordinar varios buques y eventos al mismo tiempo y realizado tareas de aplicación de la ley y de guardia»⁵⁵. La operación Sophia ha notificado que, de septiembre de 2019 a 29 de febrero de 2020, las autoridades libias se han ocupado de aproximadamente el 65 por 100 de las operaciones de salvamento e interceptación realizadas en la región SAR de Libia⁵⁶.

La propia Agencia Frontex ha denunciado que oficiales de alto rango libios —precisamente el perfil que en mayor medida es seleccionado para su formación— están involucrados en el tráfico ilícito de migrantes irregulares desde la costa oeste de Libia hacia Italia⁵⁷. Asimismo, se han evidenciado comportamientos agresivos y peligrosos llevados a cabo por la guardia costera libia, que han puesto en peligro tanto la vida de inmigrantes como de las ONG de rescate⁵⁸.

El Consejo de la UE, en 2017, modificó el mandato de Sophia para, entre otras cuestiones, crear un mecanismo de supervisión de las personas en formación⁵⁹. Si bien no se dispone de información acerca del funcionamiento de dicho mecanismo, ni de su aplicación práctica. Asimismo, se le atribuyeron a Sophia nuevas actividades de vigilancia y recopilación de información sobre el tráfico ilegal de las exportaciones de petróleo procedentes de Libia, de conformidad con las Resoluciones 2146 (2014) y 2362 (2017) del CS de la ONU. No obstante, no se tiene noticia de que la operación Sophia haya controlado efectivamente el contrabando de petróleo. Además, la Decisión 2017/1385 aumentó las posibilidades de intercambiar información sobre la trata de seres humanos con los organismos policiales de los Estados miembros, Frontex y Europol.

No obstante la existencia de este mecanismo de supervisión, según ACNUR, se han documentado graves y reiteradas vulneraciones de derechos

⁵⁴ La finalidad es asegurar que los participantes no cuentan con antecedentes penales y no son sospechosos de realizar actividades ilegales; Servicio Europeo de Acción Exterior, *Strategic Review on EUBAM Libya, EUNAVFOR MED Op Sophia & EU Liaison and Planning Cell*, 15 de mayo de 2017, Doc. 9202/17, párrs. 124-125.

⁵⁵ Informe del Secretario General, S/2020/876, p. 11.

⁵⁶ Informe del Secretario General, S/2020/275, párr. 18.

⁵⁷ FRONTEx, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016*, abril de 2017, p. 18. Disponible en http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2016.pdf.

⁵⁸ HELLER, C. y PEZZANI, L., *Mare Clausum. Italy and the EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean*, Forensic Oceanography, mayo de 2018, pp. 40 y ss.

⁵⁹ Decisión (PESC) 2017/1385, del Consejo, de 25 de julio, DOUE L 194/61, de 26 de julio de 2017.

humanos por parte de las autoridades libias en el ejercicio de sus funciones de gestión de fronteras⁶⁰. En este sentido, se ha dicho que el aumento de las capacidades y la formación proporcionada por la UE a las autoridades libias «está deteriorando la imagen del continente europeo»⁶¹.

Por todo ello, sería conveniente que los programas de formación que suscriba Irini con las autoridades libias incluyan una cláusula de condicionalidad, que supedita la formación de sus guardacostas a que este tercer Estado cumpla con los valores europeos⁶²; lo que incluye la garantía y el respeto de los derechos humanos⁶³.

Además, si la detección de embarcaciones y la formación de las autoridades libias se considerara una colaboración o ayuda que permitiera a tales autoridades vulnerar los derechos humanos de los migrantes, la responsabilidad internacional por estos hechos podría atribuirse a la UE, o a sus Estados miembros. Si esto se demostrara, en la primera hipótesis, como ya se ha apuntado en el epígrafe 2.2, sería de aplicación el art. 14 del ya citado proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales⁶⁴. En el segundo supuesto, si la asistencia a las autoridades libias se atribuyera a los Estados miembros, el marco jurídico aplicable sería el art. 16 de proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional por hechos internacionalmente ilícitos⁶⁵. En este último caso, el TEDH podría levantar el velo y atribuir las actividades de cooperación o asistencia a las autoridades libias a los Estados miembros de la UE. Para ello, el TEDH debería modificar su jurisprudencia establecida en el caso *Bankovic*⁶⁶.

⁶⁰ Véase ACNUR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. January - December 2018*. Disponible en <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/>.

⁶¹ ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *op. cit.*, p. 856.

⁶² PI LLORENS, M., *op. cit.*, p. 34.

⁶³ El Comité contra la Tortura de la ONU señala que numerosos informes han dado a conocer casos en que hombres armados, aparentemente miembros de la guardia costera de Libia, han realizado peligrosas intercepciones que amenazaron la vida de seres humanos, así como las espantosas condiciones de los centros de detención bajo el control del Departamento de Lucha contra la Inmigración Ilegal de Libia; Comité contra la Tortura, «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Italia», CAT/C/ITA/CO/5-6, 18 de diciembre de 2017.

⁶⁴ Como señala PI LLORENS, «la clave radica en poder determinar la existencia de un control efectivo *de facto* o *de iure* sobre las actuaciones de las autoridades libias», PI LLORENS, M., *op. cit.*, p. 29.

⁶⁵ Según este artículo, titulado «Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito»: «El Estado que presta ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por este último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si: a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia».

⁶⁶ Ante el TEDH se encuentra pendiente un caso planteado por diecisiete supervivientes de un naufragio que se saldó con la vida de varias personas, y en el que se acusa a Italia de vulnerar los arts. 2, 3, 13 y el art. 4 del Protocolo 4 al CEDH por permitir que las autoridades libias participaran en las operaciones de rescate. Según los demandantes, este hecho los había expuesto ante un riesgo para su vida y su integridad física; Comunicado TEDH, S. S. y *otros c. Italia*, demanda núm. 21660/18, de 26 de junio de 2019.

4. LA APLICACIÓN DEL EMBARGO DE ARMAS DE NACIONES UNIDAS A LIBIA

Tras la aprobación de la Resolución 2292 (2016) se incorpora al mandato de Sophia la aplicación del embargo de armas en alta mar, frente a las costas de Libia⁶⁷. Entre el 6 de septiembre de 2016 y el 5 de marzo de 2020, Sophia ha realizado en total 2.642 interceptaciones de reconocimiento, 161 acercamientos amistosos, 7 controles del pabellón y 6 inspecciones de buques que han dado lugar a dos operaciones de incautación de armas. A partir de la Conferencia sobre Libia celebrada en Berlín el 19 de enero de 2020, Sophia ha intensificado sus actividades de vigilancia aérea por satélite para contribuir a aplicar la Resolución 2473 (2019), lo que ha dado lugar a un aumento de las patrullas marítimas frente a la costa oriental del país⁶⁸. Ello, a su vez, ha permitido reunir información e interceptar a buques sospechosos de participar en actividades de tráfico ilícito de armas⁶⁹. Desde que en abril de 2019 Sophia suspendió el despliegue de sus barcos, el control del embargo de armas en Libia se ha realizado únicamente por aire.

Para supervisar el embargo de armas a Libia, Sophia ha colaborado estrechamente y ha compartido información con organismos y Agencias de la UE, como la Agencia Europea de Seguridad Marítima, Frontex, Europol, EUBAM Libya, el Mando Marítimo Aliado de la OTAN, el Grupo de Expertos sobre Libia y el Centro de Satélites de la UE. Por ejemplo, la célula de información sobre delincuencia —creada para facilitar el intercambio de información entre Sophia y las citadas agencias y organismos— ha dado aviso de buques sospechosos de tráfico de armas a los servicios de policía competentes. También ha contribuido a recopilar y transferir información sobre la exportación ilegal de petróleo desde Libia, de acuerdo con las resoluciones del CS. Además, ha presentado seis recomendaciones de inspecciones portuarias, una de ellas sobre un buque que estaba siendo investigado por presunto tráfico de armas⁷⁰.

Como se ha explicado en la introducción, el mandato de Irini se centra en la detección e interceptación de las transferencias de armas a o desde Libia. Durante el primer año de su mandato, Irini ha realizado 174 aproximaciones amistosas, ha monitoreado 25 aeropuertos y pistas de aterrizaje, ha investigado a 3.789 embarcaciones, ha realizado 18 abordajes e inspecciones a embarcaciones y 1 desvío⁷¹.

El control del embargo de armas a Libia llevado a cabo por Irini se ve obstaculizado, entre otras cosas, por la oposición de países vecinos como Tur-

⁶⁷ Decisión (PESC) 2016/993, del Consejo, de 20 de junio, *DOUE* L 162/18, de 21 de junio de 2016.

⁶⁸ Anteriormente, la zona de patrullaje se había centrado sobre todo en el oeste de Libia y cubría la principal ruta utilizada por los migrantes para llegar a Europa.

⁶⁹ Informe del Secretario General, Consejo de Seguridad. Aplicación de la Resolución 2473 (2019), 15 de mayo de 2020, S/2020/393, párr. 6.

⁷⁰ Informe del Secretario General, S/2020/393, párr. 10.

⁷¹ Datos obtenidos de la web de la operación: <https://www.operationirini.eu/>.

quía. Este Estado ha impedido las inspecciones que han tratado de realizar los buques de Irini a embarcaciones con pabellón turco sospechosas de transportar armas a Libia⁷². De conformidad con la Resolución 2292 (2016), la UE está autorizada para tomar «todas las medidas acordes con las circunstancias específicas para llevar a cabo dichas inspecciones». Si bien parece poco razonable que una operación que cuenta con dos barcos —uno proporcionado por Italia y otro por Grecia—⁷³ lleve a cabo una inspección por la fuerza. Ello pone de manifiesto los limitados medios de los que dispone la operación Irini, debido a la falta de acuerdo de los Estados miembros de la UE para dotar de más medios a esta operación y así ejecutar, de manera eficaz, el mandato del CS⁷⁴.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años, la UE ha desplegado dos operaciones militares en el Mediterráneo central; Sophia e Irini. Sophia se ha dedicado a luchar contra el modelo de negocio de las redes de tráfico y trata de inmigrantes. Mientras que Irini se viene ocupando de hacer efectivo el embargo de armas a Libia decidido por el CS.

La flexibilidad que caracteriza el modelo de negocio de las mafias de migrantes ha dificultado que Sophia pueda luchar contra las mafias de la inmigración desde alta mar. Aunque el mandato de Sophia preveía actuar contra las mafias en territorio libio, finalmente no ha contado con las pertinentes autorizaciones. Además, las embarcaciones incautadas por Sophia destinadas a este negocio han sido sustituidas por las mafias por otras más inestables, aumentando la peligrosidad de esta ruta migratoria.

En cualquier caso, la operación Sophia ha conseguido salvar a un buen número de personas en peligro en el mar —alrededor de 49.000 migrantes— durante su mandato. Por su parte, no se tienen noticias de que Irini haya realizado ningún rescate hasta el momento. El principal problema que ha planteado el salvamento de personas en peligro en el mar es el lugar

⁷² *Europa Press*, «Turquía vuelve a bloquear la supervisión de la UE del embargo de armas impuesto por Naciones Unidas a Libia», 4 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-vuelve-bloquear-supervision-ue-embargo-armas-impuesto-naciones-unidas-libia-20210304054936.html>.

⁷³ Por un lado, el buque *San Giorgio*, de la armada italiana, es desde abril de 2021 el buque insignia de la EUNAVFOR MED Irini. Este buque no solo está diseñado para operaciones militares, sino también de apoyo logístico y fines sanitarios. Tiene capacidad para 508 personas y ha participado en diversas operaciones en Somalia; operaciones de ayuda humanitaria después de la crisis Israel-Líbano; operaciones militares en Libia; en la operación «Mare Nostrum» de Italia; así como en la operación Sophia. Por otro lado, el *HS Themistoklis*, aportado por Grecia, tiene una longitud de 130 metros y puede alcanzar una velocidad máxima de 30 nudos. Véase en https://www.operationirini.eu/media_category/assets/.

⁷⁴ A este respecto véase *ElDiario.es*, «La UE pide más medios para la misión que apoya el embargo de armas a Libia», 16 de junio de 2020. Disponible en https://www.eldiario.es/internacional/ue-medios-mision-embargo-libia_1_6014436.html.

de desembarco. Por tanto, es necesario que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre el lugar de desembarco de los migrantes rescatados en el marco de las operaciones PCSD⁷⁵; asunto que se plantea en el nuevo Pacto europeo de Migración y Asilo, sin que hasta ahora se haya podido dar una solución⁷⁶.

Asimismo, los contingentes de Sophia han llevado a cabo actividades de formación de la guardia costera y la armada libia, con la finalidad de que las autoridades libias gestionen eficazmente sus fronteras. Con ello se trata de evitar, al menos en parte, que los migrantes alcancen territorio europeo desde donde, de conformidad con el principio de *non-refoulement*, no pueden ser devueltos a Libia. Se trata de una clara estrategia de la UE dirigida a la externalización del control migratorio, dejándolo en manos de las autoridades de terceros Estados; aun cuando esta se base en la colaboración con un Estado fracasado, como Libia.

Tras Sophia, la UE ha decidido desplegar Irini para centrar sus esfuerzos y medios en el control del embargo de armas decidido por el CS a Libia. Todavía es pronto para valorar los resultados obtenidos por esta operación, dado que acaba de cumplirse un año y medio de su mandato. En cualquier caso, con su puesta en marcha, la UE trata de ejecutar el mandato del CS, quien autoriza a los Estados miembros a actuar por medio de organizaciones regionales a fin de asegurar la estricta aplicación del embargo de armas contra Libia. En consecuencia, la UE asume cierto protagonismo en la supervisión del embargo de armas a Libia, actuando como una suerte de gendarme en el Mediterráneo central. Todo ello a pesar de los obstáculos interpuestos por Turquía, y los limitados medios de los que dispone la operación —seis aviones y dos barcos—.

No obstante, se debe destacar la falta de control jurisdiccional sobre las actuaciones que desarrollan estas dos operaciones, tanto por parte del Tribunal de Justicia de la UE como del TEDH; sobre todo, con relación a las posibles vulneraciones de derechos humanos que pueden darse en el marco de estas dos operaciones. Asimismo, estas adolecen de cierto déficit democrático, puesto que se crean a través de un procedimiento decisorio intergubernamental, en el que el Consejo asume el principal protagonismo. Se debe tener en cuenta que el control político por parte del Parlamento Europeo es muy débil⁷⁷. Sin perjuicio de la posibilidad de cierto control político por parte de

⁷⁵ Como manifiesta el Secretario General de la ONU, «los actuales acuerdos *ad hoc* en virtud de los cuales la reubicación de las personas rescatadas dentro de la Unión Europea se negocia embarcación por embarcación son insostenibles», Secretario General, S/2019/711.

⁷⁶ En concreto, se prevé que el nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración preste ayuda, basada en la reubicación de migrantes cuando se hayan producido desembarcos en el marco de operaciones de búsqueda y salvamento. Por tanto, se tratará de evitar soluciones *ad hoc*; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 609 final.

⁷⁷ MITSILEGAS, V., «Cartografía de la externalización del control migratorio. Ideas a partir del régimen de la UE sobre tráfico ilícito de migrantes», *REDE*, 2020, núms. 73-74, pp. 22-64, esp. p. 51.

los parlamentos nacionales, como es obvio ya que se trata de operaciones en las que participan los Estados miembros.

En suma, con la puesta en práctica de estas dos operaciones, la finalidad principal de la acción exterior de la UE en esta latitud del Mediterráneo se centra en contener los flujos migratorios procedentes de Libia con dirección a Europa, así como contribuir a la aplicación del embargo de armas decretado por el CS. A lo largo de estas líneas se han puesto de manifiesto algunas de las dificultades que entrañan las operaciones Sophia e Irini para la consecución de su mandato con relación a un Estado fracasado, como es Libia. En cualquier caso, para el éxito de estas operaciones la UE necesita contar con más medios y financiación por parte de sus Estados miembros. Además del desarrollo y la consolidación de una PCSD que esté basada en el efectivo respeto de los derechos humanos.

