



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR MEDITERRÁNEO

Alumna: Ana Cristina Godoy Gutiérrez

Julio, 2020

RESUMEN

En este trabajo se expone el origen de la obligación internacional de prestar auxilio a las personas que se encuentran en peligro en el mar y se analizan las diferentes normas de derecho internacional público referentes a la protección internacional de la vida humana en el mar con motivo de la situación de crisis migratoria y de refugiados que ha experimentado la ruta migratoria del Mediterráneo Central. Se ha diferenciado entre los Convenios internacionales y el sistema de protección internacional regional y se han analizado para determinar si las acusaciones realizadas por las ONG que operan en el mar Mediterráneo en relación con el incumplimiento de los derechos humanos son ciertas.

A pesar de que la normativa internacional en este sentido es bastante clara, los Estados miembros de la Unión Europea aún no han conseguido establecer una política migratoria que regule sus fronteras exteriores conforme a los Convenios internacionales.

PALABRAS CLAVE

Salvamento marítimo, Convenios internacionales, Unión Europea, política migratoria, ONG (organización no gubernamental)

ABSTRACT

In the present work we are exposed the origin of the international obligation to provide people's assistance who are in danger at sea and we analyze the different laws of public international law about the international protection of life at sea. This has been done due to the migration and refugee crisis that has happened in the Central Mediterranean. We have differentiated between the International Conventions and the regional international protection system to determine if it is true the allegations made by NGO operating in the Mediterranean Sea about the breach of human rights.

The international law is pretty clear, but the Member States of the European Union have not yet established a migration policy that regulates their external borders in accordance with International Conventions.

KEYWORDS

Sea rescue, International Conventions, European Union, migration policy, NGO (non-governmental organization)

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN	5
1. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR	6
1.1. ANTECEDENTES	6
1.2. CONCEPTO DE AUXILIO EN EL MAR	9
1.3. EL DESAFÍO QUE PRESENTA EL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR MEDITERRÁNEO	11
1.4. EL PAPEL DE LAS ONG EN RELACIÓN CON EL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR MEDITERRÁNEO.....	14
2. PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS Y CONVENIOS INTERNACIONALES.....	16
2.1. CONVENIO PARA LA SEGURIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR (CONVENIO SOLAS).....	18
2.2. CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVENCION CONVEMAR).....	20
2.3. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO MARÍTIMOS (CONVENIO SAR).....	21
3. PROTECCION INTERNACIONAL EN EL MARCO REGIONAL: SISTEMA EUROPEO.....	25
3.1. EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	25
3.2. EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA.....	27
4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CASUÍSTICA SOBRE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL MAR MEDITERRÁNEO	30
4.1. CASO <i>AQUARIUS</i>	32
4.2. CASO <i>OPEN ARMS</i>	34
CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37
ANEXO BIBLIOGRÁFICO	38

ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CDEH: Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

CONVEMAR: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Frontex: Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

HBS: *Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons*

MSC: Comité de Seguridad Marítima

OCMI: Organización Consultiva Marítima Intergubernamental

OIM: Organización Internacional para los Migrantes

OMI: Organización Marítima Internacional

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

RNLI: Royal National Lifeboat Institution

SAR: Search and Rescue

SCSN: *Société Centrale de Sauvetage des Naufrages*

SENS: Sociedad Española de Salvamento de Náufragos

SEVIMAR: Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar

SNSM: *Société Nationale de Sauvetage en Mer*

SOLAS: *Safety Of Life At Sea*

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Desde hace siglos, muchos han sido los marineros que han perdido la vida durante sus travesías en el mar. Siempre han existido aguas que se han caracterizado por no ser nada tranquilas, dificultando en ocasiones la labor de todo aquél que ha dedicado su vida al mar, y por contabilizar en ellas innumerables naufragios, especialmente cuando aún los barcos no eran muy fiables por la falta de tecnología.

Esto desembocó en una preocupación generalizada a nivel mundial entre los Estados ribereños, que se saldó con la creación de un gran número de asociaciones, en la mayoría de las ocasiones, filantrópicas, cuya función era salvar la vida de todos los hombres que naufragaran en las aguas custodiadas por estas. Con el paso de los años, estas asociaciones han ido dando lugar a las actuales Sociedades de Salvamento Marítimo.

Los impulsores de estas asociaciones fueron personas que se preocuparon por la vida de otras personas sin necesidad de una ley que les obligase.

En 1910 se recogió por primera vez en un Convenio internacional la obligación de prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar, y desde entonces es una obligación que viene reflejada en un sinnúmero de fuentes normativas, tanto nacionales como europeas, e incluso en el marco de las Naciones Unidas. Este hecho pone de relieve la importancia de este deber de prestar auxilio.

En los últimos años, especialmente desde la guerra de Siria y la inestabilidad que sufre Libia, miles de personas han intentado llegar a Europa por vía marítima, mediante embarcaciones precarias y exponiendo sus vidas a grandes riesgos. De hecho, se han registrado en los últimos cinco años un elevado número de fallecidos en el mar Mediterráneo por esta causa, especialmente en el Mediterráneo central.

Por lo tanto, el objeto principal de este trabajo es determinar hasta qué punto la Organización de las Naciones Unidas, Europa y los diferentes Estados europeos, que se encuentran a orillas del Mediterráneo central y que están directamente involucrados en este fenómeno, obligan a prestar auxilio a personas que se encuentren en peligro en el mar y a cumplir las restantes condiciones que implica esa prestación de auxilio, o, si por el contrario, existen “lagunas” en sus leyes.

El motivo es observar si está legalmente justificada la actuación de aquellos Estados que no están cumpliendo o no han cumplido con esa obligación de prestar auxilio a las personas que se encuentran en peligro en el mar, ya sea por falta de buques que patrullen la zona o por el cierre de sus puertos, o si, por el contrario, están atentando contra los derechos humanos.

1. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR

1.1. ANTECEDENTES

El auxilio de personas en el mar es un asunto que ha preocupado a los Estados ribereños desde hace varios siglos. Por ello, a lo largo de la historia se han ido sucediendo diferentes asociaciones destinadas al salvamento marítimo.

A principios del siglo XVIII, se fundó la que se conoce como la primera asociación dedicada al salvamento marítimo. Se denominó *Asociación Chinkiang* y fue fundada en China en 1708. Su objetivo era rescatar a marineros que se encontrasen en problemas¹.

También, por esas fechas, hay indicios de que, en América, ya utilizaban botes que lanzaban al mar desde la orilla para rescatar a personas que eran víctimas de naufragios².

Años más tarde, en 1767, en Ámsterdam, surgió una nueva asociación llamada *Sociedad para Rescatar a Personas del Ahogamiento*³. No se trataba de una asociación dedicada especialmente a rescatar personas en el mar, sino que su función era más amplia: salvar a personas de ahogarse, lo que dio lugar al nacimiento del salvamento acuático o socorrismo, tal y como se conoce hoy en día. Aún así fue un referente para las posteriores asociaciones que fueron surgiendo.

A partir del siglo XIX, en Europa, surgieron una gran cantidad de asociaciones similares, entre las que destaca la *Royal National Lifeboat Institution* (en adelante, RNLI). Esta asociación fue fundada por Sir William Hillary, en Inglaterra, en 1824. Se trataba de una asociación sin ánimo de lucro, integrada por voluntarios y dedicada al salvamento de náufragos, y debe su origen a la gran cantidad de desastres y naufragios que se producían en las aguas del llamado *Mar de Irlanda* (Arbex, 2008).

Sir William Hillary está considerado una de las personas “que ha marcado la historia internacional del salvamento marítimo, incluida la de España” (Arbex, 2008, 15). Cuenta Arbex, que Sir William Hillary vivía en la isla de Man, y tras presenciar varios accidentes de navíos y actuar para socorrer a sus tripulantes, decidió que era necesaria la creación de una institución nacional que velara por la vida de los náufragos.

¹ Luy Perera, F. (2012). “Resumida historia del salvamento acuático”, Fundación Salvamento y Socorrismo, <http://fundacionsalvamento.com/index.php/articulos/revista/item/54-resumida-historia-del-salvamento-acuatico.html>

² Vervaecke, H. (2009). “The History of Lifesaving”, en J. Bierens, (ed.), *Drowning: Prevention, Rescue, Treatment*. Nueva York: Springer, p. 8.

³ Maatschappij tot Redding van Drenkelingen, (n.d.). *Over ons*, <https://www.drenkeling.nl/over-ons/>

Su idea era diseñar y construir botes salvavidas, formar a los voluntarios que llevarían a cargo los rescates y pagarles una compensación por cada rescate realizado; en caso de fallecer en el intento, se recompensaría a las familias de los fallecidos con pensiones adecuadas. Pero para llevar a cabo este proyecto era necesario conseguir financiación, lo que en un primer momento no fue fácil. Aunque él no se rindió, y tras conseguir el apoyo económico de varias compañías de seguros marítimos y la ayuda de varios hombres influyentes de la época, convocó una reunión el día 4 de marzo de 1824 a la que acudieron aristócratas, obispos y parlamentarios. La reunión fue todo un éxito y supuso el comienzo de la *National Institution for the Preservation of Life from Shipwreck* (o Institución Nacional para la Preservación de la Vida del Naufragio), que en 1854 pasó a denominarse *Royal National Lifeboat Institution*. Su supervivencia ha estado siempre, incluso hoy en día, ligada a la caridad, obteniendo los fondos necesarios a través de aportaciones periódicas de sus socios y de donaciones y legados de ciudadanos y empresas. Sin embargo, ello no ha impedido su constante crecimiento, contando en 1872 con 800 estaciones de salvamento por toda Inglaterra. Se estima que en esos 20 años la RNLI salvó a unas 16.000 personas de morir ahogadas (Arbex, 2008, pp. 12-19). Actualmente sigue operando al servicio de Reino Unido e Irlanda, pero manteniendo su carácter desinteresado.

Por su parte, en Francia existía la *Société Humaine*, una sociedad filantrópica en la que personas voluntarias se dedicaban a socorrer a los bañistas. Pero, en 1835, un alarmante naufragio en el que murieron un centenar de hombres, mujeres y niños, propició un sentimiento de preocupación por el salvamento marítimo, lo que dio lugar al nacimiento de la *Société Humaine et des Naufrages*.

Años más tarde, tras otro gran naufragio, el pintor francés Gudin⁴, quiso crear en Francia una sociedad semejante a la RNLI que operaba en Inglaterra, y para ello siguió los pasos de Sir William Hillary y realizó una campaña que fue apoyada incluso por el emperador Napoleón III. De ahí que, en 1865, se creara una sociedad benéfica a nivel nacional denominada *Société Centrale de Sauvetage des Naufrages* (en adelante, SCSN), cuyo objetivo era el salvamento de tripulaciones que estuvieran en peligro en el mar. Sin embargo, Henry Nadault de Buffon⁵ consideró que esta sociedad no cubría las necesidades de la costa de la región francesa de Bretaña, por lo que decidió, en 1873, fundar la *Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons* (HSB). Dicha sociedad no se dedicaba expresamente al salvamento de tripulaciones, sino que era una “una institución de salvamento y de salvadores, de asistencia mutua, de beneficencia,

⁴ Jean Antoine Théodore Gudin, más conocido como Théodore Gudin (1802-1880).

⁵ Abogado General de la Corte de Rennes (1831-1890)

de moralización y de estímulo de la bondad” (Arbex, 2008, 27), que pretendía suplir las carencias de la SCSN. No obstante, siempre cooperaron entre ellas, hasta el punto de que, tras salir ambas malparadas al término de la II Guerra Mundial y ante la presión que ejercía la Marina Mercante francesa, decidieron unirse en 1967 formando la llamada *Société Nationale de Sauvetage en Mer* (SNSM).

En Holanda, tras otro naufragio, pero esta vez en el *Mar del Norte*, y siguiendo el ejemplo inglés, a finales del año 1824 se crearon dos asociaciones diferentes, pero que tenían una misma finalidad: por un lado, la *Institución Holandesa de Salvamento del Norte*⁶, en Ámsterdam, y, por el otro lado, la *Institución Holandesa de Salvamento de Náufragos*⁷, en Rotterdam. En 1991, se unieron y formaron la actual *Real Institución Holandesa de Salvamento*⁸ (van Capelleveen, n.d.).

En Alemania, se creó, en 1835, la *Sociedad Alemana de Salvamento de Náufragos*⁹, también dependiente de la caridad. Actualmente es una organización importante que cuenta con un gran número de voluntarios (Arbex, 2008, 30).

En Portugal, la reina Amelia ordenó por Decreto Ley la creación del *Real Instituto de Socorros a Náufragos*. En este caso, se encontraba bajo la dirección del Ministerio de Guerra portugués, pero sin perder su carácter benéfico (Arbex, 2008, 30).

En Italia, en 1871, se fundó la *Società Ligure di Soccorso ai Sommersi*, organización humanitaria y benéfica que un año más tarde pasó a denominarse *Associazione Ligure di Salvamento*. Debía su nombre a su lugar de nacimiento, la región italiana de Liguria. Con los años fue adquiriendo prestigio, aceptando el Rey Vittorio Emanuele II ser su Presidente Honorífico en 1874 y nombrándola “*Ente Morale*” en 1876. Más tarde, en 1929, el Gobierno Nacional italiano expresó su deseo de extender el salvamento marítimo a todas las regiones de Italia, lo que finalmente se produjo en 1932 junto con el cambio de nombre de la organización, que pasó a llamarse *Società Nazionale di Salvamento* (*Società Nazionale di Salvamento*, n.d.).

En España, fueron dos capitanes de navío los que impulsaron la idea de ayudar a los náufragos a nivel nacional. En 1861 convencieron al Ministerio de Fomento de la necesidad de adquirir botes salvavidas autoadrizables, cuyo encargo se realizó al RNLI. Pero a pesar de que estos botes fueron repartidos por los principales puertos marítimos españoles, la iniciativa no pareció funcionar en la mayoría de sus destinos. Esta situación fomentó la creación de varias asociaciones locales de carácter voluntario y humanitario para socorrer a los náufragos. Una de

⁶ Noord-en Zuid-Hollandsche Redding-Maatschappij (NZHRM)

⁷ Zuid-Hollandsche Maatschappij tot Redding van Schipbreukelingen (ZHMRS)

⁸ Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM)

⁹ Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGZRS)

ellas, la llamada *Asociación Humanitaria de Salvamento Marítimo de Guipúzcoa*, fue creada por un funcionario de la Dirección General de Hidrografía llamado D. Martín Ferreiro Peralta, que elaboró un mapa de naufragios dónde señalaba los puntos débiles de la seguridad marítima en España. De ahí que Peralta estimara conveniente que España contase con una asociación de salvamento a nivel nacional que se asemejara a las que se habían establecido en la mayoría de los países del entorno. A raíz de todo lo anterior, en 1880, surge una sociedad creada por voluntarios, la *Sociedad Española de Salvamento de Náufragos* (SESN), cuyo propósito era la búsqueda y rescate de personas en aguas españolas. En pocos años fue declarada sociedad de utilidad pública y se estableció su sede en Madrid, para controlar más fácilmente la actividad de las distintas Juntas Locales que existían. Sin embargo, con los años fue decayendo, hasta el punto de considerarse incapaz de cumplir con las exigencias derivadas de la firma del Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar, por lo que se integró en la *Cruz Roja del Mar*¹⁰ (Arbex, 2008, 34-42).

1.2. CONCEPTO DE AUXILIO EN EL MAR

Para que no quepa duda del tema concreto que se va a tratar, lo mejor es explicar en qué consiste el *auxilio* de personas en el mar, y, para ello, se procede a definir, primeramente, la palabra *auxilio*. La Real Academia Española define la palabra *auxilio* como ayuda, socorro o amparo. *Auxilio* proviene del latín *auxilium* y se utiliza para hacer referencia a la ayuda, el amparo o el socorro que se presta a alguien (Pérez y Merino, 2011). A esta definición se puede añadir un sinónimo más: asistencia.

Pero en esta ocasión no se habla de *auxilio* en general, sino de un tipo específico de *auxilio*, que es el *auxilio* en el mar, por lo que se trata de prestar ayuda, socorrer o asistir a alguien que se encuentra en el mar. Pero la definición de *auxilio* va más allá: su equiparación con la palabra *socorro* muestra un elemento que es imprescindible en la materia que se va a analizar, que es la existencia de una situación de riesgo o peligro. En este contexto, se aprecia la utilización del término *auxilio* o *asistencia* marítima indistintamente, e incluso se equipara al concepto de *salvamento marítimo*.

Desde principios del siglo XX, se tiene constancia de las diferentes corrientes doctrinales que rodeaban a este asunto: según Guillermo Elton¹¹, en la Conferencia realizada en Bruselas en 1910 ya existía diversidad de opiniones. Por un lado, se encontraba la doctrina inglesa que

¹⁰ Organización nacida en 1971 en el seno de la Cruz Roja Española.

¹¹ Abogado, Catedrático de Derecho Comercial y Presidente de Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, (1919-2014).

no distinguía entre asistencia y salvamento, utilizando siempre el concepto de salvamento; y, por el otro lado, la doctrina francesa consideraba que asistencia y salvamento eran conceptos diferentes que hacían referencia a cosas diversas. Para esta doctrina, la asistencia consistía en un pacto que realizaban los dos buques, consistente en salvar un buque a otro cuando uno de ellos se encontraba en peligro inminente; y el salvamento, en cambio, era el acto de rescatar todo aquello que hubiese sufrido un naufragio, ya se tratase de buques o restos náufragos (Elton, 1946, 50). Sin embargo, ambas posturas encontraron un punto común aceptando que estos conceptos adquiriesen un significado único de cara al Convenio internacional para la unificación de ciertas reglas relativas al auxilio y salvamento marítimo¹², adoptada en Bruselas en 1910, estableciéndose en su artículo primero que no debía distinguirse entre el auxilio y el salvamento marítimo¹³. De hecho, resulta curioso que en numerosas fuentes encontramos titulado este mismo Convenio con el término asistencia en sustitución del término auxilio, lo que refleja una vez más la semejanza conceptual de estos términos.

En España, este Convenio se ratifica el 17 de noviembre de 1923 (Ferrer, 1970, 826), por lo que la tendencia seguida en él de no distinción entre estos términos se recogió en la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, por la que se regulan los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimos, cuyo artículo primero es muy similar al que se contenía en dicho Convenio.

En el ámbito jurídico, como consecuencia de no contemplarse en la Ley distinción alguna, en una sentencia de 1993, el Tribunal Supremo español consideró que el término *asistencia marítima* es indeterminado y que engloba tanto el auxilio marítimo como el salvamento marítimo¹⁴. Es precisamente en estos conceptos donde el Tribunal Supremo estableció una diferencia: considera el tribunal que se trata de auxilio marítimo cuando un buque, debido a las circunstancias del mar, se encuentra en una situación de peligro en la que requiere de la ayuda de otro para superar dicha situación; considera que se trata de salvamento marítimo cuando el buque que se encuentra en peligro en el mar no puede seguir navegando sin la ayuda de otro buque. Tal y como se puede apreciar, la diferencia entre ambos conceptos es mínima y, en la práctica generalizada, se considera irrelevante.

¹² Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al auxilio y salvamento marítimo, aprobado en Bruselas en 1910.

¹³ Artículo 1 Convenio de Bruselas de 1910: “El auxilio y el salvamento de buques de mar en peligro, de objetos que se encuentren a bordo, del flete y del precio del pasaje, así como los servicios de la misma naturaleza, que se presten entre navíos de mar y buques de navegación interior, quedan sometidos a las disposiciones siguientes, sin que esto dé lugar a distingos entre estas dos clases de servicios, ni a tener en consideración las aguas en que se prestaron”.

¹⁴ Tribunal Supremo (TS), Sentencia 18599/1993, 27.10.1993.

Pero antes de continuar con el trabajo, es importante tener en cuenta un último matiz. Hasta ahora, cuando se ha definido la palabra auxilio, asistencia o salvamento, se ha hecho referencia a un buque. Pues bien, hay que entender esto en un sentido amplio, considerando que se refiere no solo a un buque, sino también “*a las personas, mercancías y otros bienes, como equipajes, que puedan encontrarse a bordo*” (Matilla, 2013, 203).

En definitiva, el auxilio de personas en el mar es la ayuda que se presta a alguien que se encuentra en una situación de peligro en el mar.

1.3. EL DESAFÍO QUE PRESENTA EL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR MEDITERRÁNEO

Aunque más adelante se detallará la protección internacional vigente en lo que respecta al auxilio de personas en el mar, se puede anticipar que existe la obligación de prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro en el mar. Sin embargo, en muchos casos estas normas no se cumplen; especialmente en el mar Mediterráneo, a consecuencia de la avalancha continua de embarcaciones repletas de refugiados y migrantes que lleva sucediéndose durante los últimos cinco años. Pero este fenómeno no surge a raíz de la Guerra de Siria ni de la inestabilidad que sufre Libia, sino que se ha producido desde siempre, solo que a menor escala. De hecho, como ya se ha adelantado, a las costas europeas no solo llegan refugiados, sino también personas migrantes, buscando una vida mejor para, en la mayoría de los casos, poder ayudar a sus familias que aún residen en sus países de origen.

Para poder analizar las consecuencias de este fenómeno migratorio, conviene primeramente dar una definición de quiénes son refugiados: «Los refugiados son personas que huyen de conflictos armados o persecución» (Edwards, 2016). Profundizando un poco más en este concepto, se puede completar esta definición con lo establecido, en este sentido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁵, enmendada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Según esta Convención, los refugiados son personas que temen ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales o por sus opiniones políticas, y que por ese temor deciden abandonar el país de dónde son nacionales, sin querer o sin poder acogerse a la protección de dicho país ni regresar a él, conforme al artículo 1.A.2).

¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

En este trabajo va a tener especial relevancia el artículo 33.1 de esta Convención. Dicho artículo establece la prohibición de expulsar o devolver a ningún refugiado a las fronteras donde su vida o su libertad corra peligro por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social o por sus ideas políticas.

La guerra de Siria y la situación que se vive en Libia, entre otros, ha provocado en los últimos años una llegada masiva de personas buscando asilo en Europa. Lo cierto es que países como Grecia e Italia se vieron sobrepasados ante estas avalanchas de personas en sus costas. Se trataba y se trata principalmente de refugiados que, como bien hemos definido anteriormente, huyen de sus países de origen a consecuencia de conflictos armados o de persecuciones políticas o religiosas, principalmente.

Para intentar controlar, dentro de lo posible, esta situación, la Unión Europea acordó varios planes de reubicación de refugiados en los distintos países de la Unión. Se acordó reubicar a un total de 160.000 refugiados. Sin embargo, hoy en día, estos planes no se han cumplido y muchos países se han negado a recibir más refugiados, llegando incluso a cerrar sus fronteras (Barchilón, 2020).

Toda esta situación de crisis en Europa, el colapso de los países receptores de refugiados, especialmente Italia y Grecia, y la falta de rápidas soluciones, provocan cada año miles de muertes en aguas del mar Mediterráneo.

Ante el cierre de las fronteras a pie y en barco, los refugiados se han visto obligados a recurrir a embarcaciones precarias, denominadas pateras, gestionadas por organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas. Estas embarcaciones parten con muchas más personas en su interior de las que se recomiendan y hacen recorridos mucho más largos que para los que están destinadas. Estos factores, sumados a factores climatológicos adversos y a que las organizaciones criminales envían un gran número de embarcaciones de forma simultánea y a su suerte, no es de extrañar la gran cantidad de siniestros que se han producido y se siguen produciendo cada año.

Figura 1. Cifras aproximadas de refugiados y migrantes fallecidos o desaparecidos en el mar Mediterráneo en su camino a Europa.

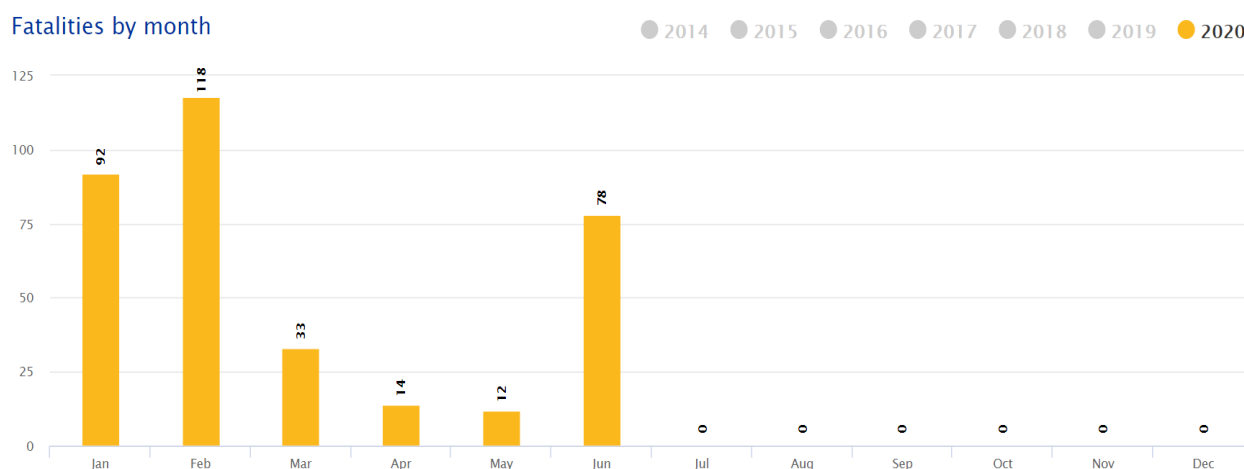
Previous years	Arrivals *	Dead and missing
2019	123,663	1,319
2018	141,472	2,277
2017	185,139	3,139
2016	373,652	5,096
2015	1,032,408	3,771
2014	225,455	3,538

* Arrivals include sea arrivals to Italy, Cyprus and Malta, both sea and land arrivals to Greece and Spain.

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La figura 1 recoge los datos estimados de fallecimientos o desapariciones de personas refugiadas o migrantes en mar Mediterráneo desde que comenzó la crisis migratoria. En ellos se observa como la cifra anual de fallecidos o desaparecidos era superior a 3.000, alcanzando un pico en el año 2016 con más de 5.000 personas fallecidas/desaparecidas. Desde entonces se ha experimentado un decrecimiento del número de fallecidos, pero ello no significa que el problema se haya solucionado, ya que en 2019 fueron más de 1.000 las personas fallecidas/desaparecidas y en lo que va de 2020 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha registrado una cifra de 347. Este último dato puede parecer esperanzador por haber transcurrido prácticamente la mitad del año 2020; sin embargo, la figura 2 muestra como el descenso se debe a la pandemia del COVID-19. En los meses previos a declararse la pandemia, la tendencia se corresponde con la del año 2019, y en junio, con el progresivo levantamiento de las restricciones, ha aumentado considerablemente la cifra de fallecidos con relación al mes anterior, lo que indica que se trata de un problema todavía existente en la actualidad.

Figura 2. Número de fallecidos por mes registrados desde el 1 de enero de 2020 al 15 de junio de 2020.

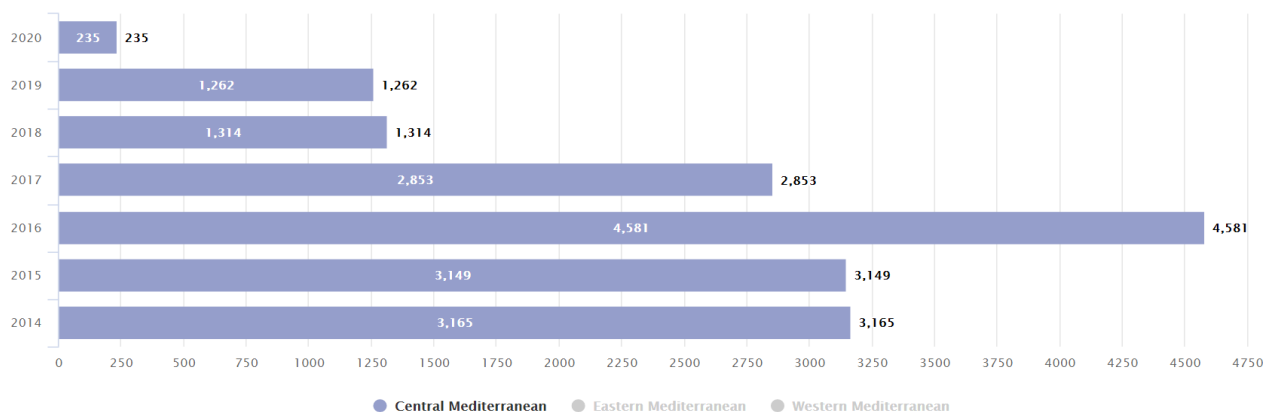


Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Además, si se analizan los datos que ofrece la OIM en lo que respecta a personas fallecidas en el mar Mediterráneo se observa que, de las tres rutas de llegada a Europa existentes, la ruta en la que se ha producido la gran mayoría de las muertes se corresponde con la del Mediterráneo Central. Esta afirmación se corrobora comparando las cifras de la figura 3 con las cifras de la figura 1.

Figura 3. Muertes registradas en la ruta del Mediterráneo Central

Deaths by route



Fuente: Organización Internacional para los Migrantes (OIM).

1.4. EL PAPEL DE LAS ONG EN RELACIÓN CON EL AUXILIO DE PERSONAS EN EL MAR MEDITERRÁNEO

Numerosas son las fuentes que acusan de reiteradas violaciones de los derechos humanos en las aguas del mar Mediterráneo¹⁶.

El cierre de los puertos italianos por parte de su gobierno ha dado lugar a numerosos problemas en relación con los rescates que las ONG han estado realizando en el mar Mediterráneo.

Por cuestiones de cercanía, la mayoría de los refugiados se lanzan al mar en pateras desde Libia hasta Italia o Malta; también desde Turquía a Grecia. En este mapa (figura 4) se observan las rutas seguidas por los refugiados para llegar a suelo europeo.

Figura 4. Principales rutas de llegada de refugiados a Europa.



Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2019). *Travesías desesperadas, enero-diciembre 2018*, <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>; Lucas, J. de (2015). *Mediterráneo: El naufragio de Europa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.; Riccardo Gatti, jefe de misión del buque Open Arms; Tamino Böhm, jefe de misión del buque Sea Watch.

La ruta más empleada y también la más peligrosa es la del Mediterráneo Central. En ella han tenido lugar siniestros de embarcaciones repletas de refugiados a diario. La llegada masiva de buques pertenecientes a ONG repletos de refugiados y migrantes a los puertos italianos, sumada a los problemas de Europa para dar soluciones reales a esta crisis, llevó en junio de 2018 al Ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, a decretar el cierre de los puertos italianos, dejando a embarcaciones con fines humanitarios sin un puerto donde poder desembarcar a los refugiados rescatados en el mar. Además, en algunos casos, se criminalizó por parte de la Fiscalía italiana la actuación de salvamento marítimo y humanitario de estas ONG.

Esta decisión provocó numerosas críticas, ya que el no socorrer a embarcaciones que portan a personas necesitadas de atenciones de primeros auxilios es violar sus derechos humanos. Además, como ya veremos posteriormente, varios tratados internacionales obligan a los Estados que forman parte de ellos a tomar medidas que pongan a salvo a las personas que se encuentran en peligro en sus costas, e Italia es un Estado miembro de estos tratados.

Al mismo tiempo, el Gobierno italiano apoyó la creación de la Zona SAR Libia, que fue reconocida por la OMI en junio de 2018. Con esta medida se hace responsable a Libia del salvamento de buques, embarcaciones o personas que se encuentren en peligro en el mar dentro de esta zona, lo que ha dado lugar a que, cada vez que se producen naufragios de embarcaciones o pateras repletas de refugiados en la Zona SAR Libia, puedan ocurrir varias cosas:

- 1º) que directamente las autoridades libias no acudan en su auxilio, dejando a las personas ahogarse, y vulnerando así los derechos humanos de los refugiados y el Derecho del Mar.
- 2º) que acudan a rescatarlos, pero los devuelvan a Libia, más concretamente a Trípoli, dónde no es un secreto que los refugiados son víctimas de tratos inhumanos, esclavitud, violaciones, etc. Todas estas prácticas constituyen por sí solas la violación de los derechos humanos fundamentales, y podemos también añadir la vulneración del derecho de los refugiados a ser desembarcados en un lugar seguro¹⁷.

De hecho, se ha pedido por parte de ACNUR a los gobiernos y a las ONG que no devuelvan a las autoridades libias los refugiados rescatados en las costas de Libia¹⁸, ya que esta acción también supondría una violación de los derechos humanos, por no ser Libia un puerto

¹⁷ Conforme al Proyecto de Resolución MSC 167(78), adoptado el 20 de mayo de 2004, sobre las directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar, un «lugar seguro» es un sitio dónde la vida de los supervivientes ya no corre peligro y dónde se pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas; es el sitio dónde terminan las labores de salvamento (directriz 6.12). “Un lugar seguro puede estar en tierra o a bordo de una unidad de salvamento o de otro buque adecuado o de una instalación en el mar, que pueda servir como lugar seguro hasta tanto los supervivientes sean desembarcados en su próximo destino” (directriz 6.14).

¹⁸ ACNUR, 2019, p. 5.

seguro. La situación que se vive en Libia actualmente, donde tienen lugar persecuciones, secuestros, tráfico de personas, etc., convierte a este país en un lugar no-seguro. Por tanto, devolver a los refugiados que huyen de esa situación de nuevo a este país es un quebrantamiento de los derechos humanos, y vulnera el artículo 33.1 del Estatuto de los Refugiados, entre otros.

Pero esto no es todo. La atribución de esta responsabilidad al Gobierno libio ha provocado que sus autoridades expulsen de su Zona SAR a los buques de ONG que hasta ese momento realizaban allí labores de rescate. Su argumento: estos buques perturban la paz, el buen orden y/o la seguridad de Libia. Algo incongruente, ya que las ONG simplemente realizan la labor que las autoridades de los Estados ribereños se niegan a realizar. Sin embargo, es la forma de mantener fuera de su jurisdicción a embarcaciones provenientes de otros Estados, con el fin de tener total libertad en sus actuaciones y sin que nadie pueda denunciar sus prácticas. A pesar de sus esfuerzos, la situación que tiene lugar en la Zona SAR Libia es sabida en toda Europa y, sin embargo, ningún Estado ni la propia Europa hace nada por solucionar el problema. De hecho, Italia fomenta la situación y Europa hace oídos sordos y mira para otro lado.

Por todo lo anterior, se considera fundamental la labor de acción humanitaria realizada por las ONG en el mar Mediterráneo, la cual se verá respaldada por la legislación internacional, como se va a estudiar a continuación.

2. PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Fruto de la creación de las diferentes asociaciones de salvamento de náufragos surgidas en los diferentes países, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) decidió regular lo que hasta ahora había sido consecuencia del sentido común. Para ello se plasmó la obligación de prestar auxilio en los sucesivos convenios internacionales que iban formando los Estados.

Como ya se ha adelantado cuando se ha hablado del concepto del auxilio en el mar, en el ámbito internacional se recoge esta idea por primera vez en la Convención de Bruselas de 1910, dónde se firmaron dos convenios internacionales relacionados con el mar. Por un lado, se encuentra el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al auxilio y salvamento marítimo, cuyo artículo 11 recoge la obligación que tiene cualquier capitán de un buque a prestar auxilio a cualquier persona, incluso si es enemiga, cuando esta se encuentre en peligro de perderse en el mar, siempre que ello no ponga en peligro serio su buque, su tripulación o sus pasajeros. Por el otro lado, y en el mismo sentido, se encuentra el Convenio para la unificación

de ciertas reglas en materia de abordaje, cuyo artículo 8 dispone que, tras producirse un abordaje, los capitanes de los buques que han colisionado tienen la obligación de prestar auxilio al otro buque, a sus tripulantes y a sus pasajeros, siempre que ello no suponga un peligro serio para su buque, su tripulación o sus pasajeros. Ambos convenios fueron firmados por un elevado número de Estados: Alemania, Argentina, Austria, Hungría, Bélgica, Brasil, Chile, Cuba, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Japón, México, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Rusia, Suecia y Uruguay; un total de 25 Estados, de los cuales no todos son ribereños, aunque sí la gran mayoría.

Posteriormente, en 1945, tras la firma de la Carta de la ONU, nació la Organización de las Naciones Unidas como organismo internacional creado por los Estados para mantener la paz y la seguridad, proteger los derechos humanos y defender el derecho internacional, entre otras cosas. Tres años más tarde, al adoptarse un convenio internacional en la conferencia celebrada en Ginebra en 1948, nació la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI), con el nombre de Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. Dicho Convenio constitutivo entró en vigor en 1958, y en 1982 fue cuando este organismo pasó a llamarse OMI. Se trata de un organismo especializado de las Naciones Unidas, y es la autoridad mundial encargada de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que debe observarse en el transporte marítimo internacional (Organización Marítima Internacional [OMI], n.d.).

Desde entonces, la mayoría de las normas internacionales dedicadas a la seguridad en el mar nacen tras la creación de este organismo. En la actualidad, son 174 los Estados Miembros que la conforman, además de tres Miembros Asociados. También hasta 80 organizaciones no gubernamentales (ONG) han contribuido con la OMI como entidades de carácter consultivo y 63 organizaciones intergubernamentales han firmado con ella acuerdos de cooperación (OMI, n.d.).

Una vez comentado el contexto en el que se desarrolla la protección internacional del auxilio de personas en el mar, se van a analizar los convenios internacionales más relevantes en esta materia con la finalidad de determinar hasta dónde abarca la obligación internacional de prestar auxilio en el mar.

2.1. CONVENIO PARA LA SEGURIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR (CONVENIO SOLAS)

El Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (en adelante, Convenio SOLAS¹⁹) está considerado uno de los tratados internacionales más importantes en materia de seguridad marítima.

A lo largo del siglo XX, más concretamente, tras el desastre y la conmoción que se produjo con el hundimiento del transatlántico *Titanic* en 1912, fueron varias las versiones de Convenio SOLAS que surgieron.

En primer lugar, se encuentra la versión de 1914, que surgió con motivo del naufragio del *Titanic*. Este desastre dejó al descubierto la gran necesidad que existía de establecer una regulación marítima internacional que sirviese para mejorar la seguridad y protección de la vida humana en el mar. Por ello, en 1914, se reunieron en Londres representantes de trece Estados para la primera Conferencia Internacional de Seguridad Marítima, de la cual nació la primera versión del Convenio SOLAS, que fue aprobada el 20 de enero de ese año, pero que nunca llegó a entrar en vigor por el estallido de la Primera Guerra Mundial. Cinco fueron los países europeos que ratificaron este convenio: España, Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Suecia. A pesar de no entrar en vigor, se considera que fue el promotor de las posteriores versiones de este convenio (Llave et al., 2012).

En segundo lugar, la versión de 1929, también fruto de una nueva conferencia ese año en Londres, a la que acudieron representantes de 18 Estados, siguió la misma línea de su predecesora con alguna novedad, entrando en vigor en 1933.

En tercer lugar, se adoptó la versión de 1948, para sustituir a la de 1929 que había quedado anticuada debido a los grandes avances tecnológicos que se produjeron, lo que determinó que en esta actualización se incorporasen nuevas gamas de buques. Se revisaron también en ella el reglamento en materia de abordajes y las reglas de seguridad para la navegación. Además, en ese año se aprobó, como ya se ha comentado, la constitución de la OMI, bajo el nombre de Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI²⁰).

Una vez entrado en vigor el convenio constitutivo de la OCMI en 1958, se reunió la organización en 1959 y comenzó a desarrollar sus funciones. Su primera tarea fue adoptar una nueva versión del convenio SOLAS, ya que había pasado mucho tiempo desde la última versión

¹⁹ Este Convenio debe sus siglas a su nombre en inglés (Safety Of Life At Sea). En España también se le conoce con las siglas SEVIMAR por su traducción al español.

²⁰ En inglés, la abreviatura utilizada es IMCO, proveniente de Inter-Governmental Maritime Consultative Organization.

y se pensó que era más conveniente realizar una nueva versión que enmendar la antigua. De ahí que en 1960 la OCMI celebrase una Conferencia Internacional de Seguridad Marítima, de nuevo en Londres, a la que asistieron representantes de 55 Estados. Esta cuarta versión se adoptó el 17 de junio de 1960 y entró en vigor el 25 de mayo de 1965 (OMI, n.d.), y justo al año siguiente comenzaron las enmiendas, las cuales seguían un procedimiento de aprobación muy lento debido a las incesantes incorporaciones de Estados tanto a la ONU como a la OCMI. Por este motivo, se decidió convocar una nueva Conferencia Internacional de Seguridad Marítima en Londres a la que asistieron representantes de 71 Estados. En esta Conferencia se adoptó el que sería el Convenio SOLAS definitivo. Este fue adoptado el 1 de noviembre de 1974 y entró en vigor el 25 de mayo de 1980. Su carácter definitivo viene marcado por el cambio que se realizó en el sistema de enmiendas existente hasta el momento, empleándose desde entonces un método de aceptación tácito de enmiendas. De hecho, hoy en día se encuentra en vigor la versión del año 1974 con algunas enmiendas, entre las que destaca la que se introdujo en 2004 fruto de la Resolución MSC 153(78), a partir de la cual se le conoce como “*Convenio SOLAS, 1974, enmendado*”²¹. Ha sido adoptado por un total de 169 Estados, de los cuales son ribereños del mar Mediterráneo: Albania, Argelia, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía, según los datos ofrecidos por la OMI (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* [IMCO], 1975)

En cuanto al objeto de este trabajo, en el Convenio SOLAS de 1974 se localizan dos reglas importantes dentro del Capítulo V, que versa sobre la Seguridad de la Navegación.

Por un lado, se destaca como más importante la Regla 33 sobre “*Situaciones de socorro: obligaciones y procedimientos*”²². Esta regla, en su apartado primero, obliga a los capitanes de buques que reciban cualquier tipo de información de cualquier fuente en la que se indique se hay personas que se encuentran siniestradas en el mar a prestar ayuda, siempre que el buque se encuentre en condiciones de ello; en caso afirmativo, el buque debe dirigirse a toda máquina a la zona del siniestro para acudir en auxilio de las personas y avisar a los siniestrados o a los servicios de búsqueda y salvamento.

Un dato muy importante, desde mi punto de vista, que servirá como precedente para el desarrollo de este trabajo, es el hecho de que esta regla ya imponía la obligación de prestar

²¹ Denominación del Convenio SOLAS a partir de la Resolución del Comité de Seguridad Marítima de enmienda al Convenio SAR. Dicha enmienda se aprobó el 20 de mayo de 2004 y entró en vigor el 1 de julio de 2006.

²² Título de la Regla 33 del Convenio SOLAS, 1974, tras la Resolución MSC 153(78).

auxilio independientemente de la nacionalidad y la condición jurídica de las personas que se encuentran en peligro en el mar y de las circunstancias en las que han sido encontradas.

En caso de que el capitán de un buque considere que su embarcación no se encuentra en condiciones de prestar ayuda, debe informar a los servicios de búsqueda y salvamento.

Es también importante señalar que la cláusula uno del apartado uno de la Regla 33 establece que el Estado parte responsable de la región de búsqueda y salvamento donde se presta el auxilio debe responsabilizarse de que los supervivientes desembarquen lo antes posible y en un lugar seguro.

El apartado 6 de esta misma regla obliga a los capitanes de buques que hayan embarcado a personas que se encontraban en una situación de peligro en el mar a tratarlas con humanidad, eso sí, teniendo en cuenta la capacidad y limitaciones del buque.

Para terminar con el Convenio SOLAS, en materia de prestar auxilio a personas en el mar, la Regla 7 del Capítulo V obliga a los Estados parte a llevar a cabo cualquier medida necesaria para salvar a las personas que se encuentren en peligro en el mar cerca de sus costas.

2.2. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVENCIÓN CONVEMAR)

Otro convenio muy importante en Derecho Internacional Público es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en adelante Convención CONVEMAR.

Esta convención surge de la necesidad de codificar el régimen jurídico del mar, proceso que se llevó a cabo a través de tres grandes conferencias en 1958, 1960 y 1982. En 1958 se reunieron en Ginebra 85 Estados y se prepararon cuatro convenios: sobre el alta mar, sobre la plataforma continental, sobre el mar territorial y sobre la pesca y conservación de los recursos vivos del mar. En 1960, la Asamblea General de la ONU reunió a 88 Estados para una segunda conferencia, que no tuvo éxito. Por ello, en 1982, se convoca la tercera conferencia en Montego Bay (Jamaica). En ésta se aprueba la Convención CONVEMAR y participaron la mayoría de los Estados, de los cuales son ribereños del mar Mediterráneo: Albania, Argelia, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro y Túnez (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014). Es interesante para el estudio recalcar que esta Convención no ha sido adoptada ni por Libia ni por Siria.

En cuanto al objeto de este trabajo, y en consonancia con lo establecido en el Convenio SOLAS, la Convención CONVEMAR dispone en su artículo 98, titulado “*Deber de prestar auxilio*”, apartado primero, que los Estados deben exigir al capitán de un buque que enarbole

su pabellón a: prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro de desaparecer en el mar; a dirigirse a toda máquina a prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro, en cuanto tengan conocimiento de que necesitan ser socorridas, pero siempre que estén en condiciones de hacerlo; y a prestar auxilio al otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros en caso de abordaje, comunicándole siempre que sea posible el nombre de su buque, su puerto de registro y el próximo puerto en que realizará escala. Todo ello siempre que no suponga un grave peligro para el buque que debe prestar el auxilio, su tripulación o sus pasajeros. Además, el apartado segundo dispone que los Estados ribereños deben fomentar la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de servicios de búsqueda y salvamento que sean adecuados y eficaces para garantizar la seguridad marítima y aérea. También deben cooperar con los países vecinos para lograrlo cuando así lo exijan las circunstancias, mediante acuerdos mutuos regionales²³.

Como se puede visualizar también en este precepto, los tratados internacionales obligan a los capitanes de los buques a auxiliar a toda aquella persona que se encuentre en peligro en el mar, y sólo en casos excepcionales podrán evadir esta responsabilidad, pero siempre informando de ello para garantizar que otro buque vaya en su auxilio.

Sin embargo, estos dos tratados internacionales no son los únicos que tratan la materia y establecen estas obligaciones. Pero antes de pasar al último convenio objeto de estudio, es conveniente precisar que en la la Sección III de la Convención CONVEMAR, sobre paso inocente por el mar territorial, se establece que los buques de cualquier Estado tienen derecho de paso inocente por el mar territorial de otros estados²⁴, siendo este el que no es perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño²⁵. El paso debe ser rápido e ininterrumpido, a no ser que el buque se detenga para prestar auxilio a personas, buques o aeronaves que se encuentren en peligro o en graves dificultades²⁶.

2.3. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO MARÍTIMOS (CONVENIO SAR)

El Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, en adelante Convenio SAR, tenía la finalidad de elaborar un plan de búsqueda y salvamento para que, cuando tuviese lugar un accidente marítimo o hubiese personas en peligro en el mar, hubiese

²³ Art. 98, contenido en el Capítulo VII Alta mar, Sección 1ª Disposiciones generales, Convención CONVEMAR.

²⁴ Artículo 17 CONVEMAR.

²⁵ Artículo 19.1 CONVEMAR.

²⁶ Artículo 18.2 CONVEMAR.

una organización encargada de acudir en su auxilio. Este convenio implantó un sistema internacional encargado de coordinar las operaciones de búsqueda y salvamento, y, además, dividió los océanos en diferentes zonas haciendo responsables a cada país de una zona concreta.

El Convenio SAR fue adoptado en Hamburgo el 27 de abril de 1979 y entró en vigor el 22 de junio de 1985. Fue adoptado por 116 Estados, de los cuales son ribereños del mar Mediterráneo: Albania, Argelia, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía²⁷ (Organización Marítima Internacional [OMI], 2020).

Ha quedado constatado que, desde principios del siglo XX, ha existido la obligación internacional de prestar auxilio a las personas y buques que se encontrasen en peligro en el mar, sin embargo, no fue hasta la adopción de este Convenio que se instauró un sistema internacional que se encargase de regir las operaciones de búsqueda y salvamento necesarias para cumplir o facilitar el cumplimiento de dicha obligación. Si bien en algunas zonas existían organizaciones que llevaban a cabo actividades de salvamento de manera eficaz y rápida, en otros lugares no contaban con estos servicios, por lo que la adopción del Convenio SAR fue un avance importante en materia de salvamento y auxilio marítimo.

Tal y como señala la OMI en su página web, “*tras la adopción del Convenio SAR, 1979, el Comité de seguridad marítima dividió los océanos del mundo en 13 zonas de búsqueda y salvamento, en cada una de las cuales los países correspondientes tienen una zona de búsqueda y salvamento delimitada de la cual son responsables*”²⁸. Estas zonas se delimitan mediante acuerdos entre las Partes interesadas y posteriormente estos acuerdos son comunicados al Secretario General para que los ponga en conocimiento de todas las Partes²⁹. Además, deben ser contiguas y no superponerse³⁰. En el caso del mar Mediterráneo, la delimitación de la zona SAR perteneciente a cada uno de los Estados ribereños se refleja en la Figura 5. Por tanto, todo lo relacionado con la búsqueda y el salvamento marítimo que tenga lugar en dichas zonas es responsabilidad del Estado correspondiente. En este sentido, se adoptó en 1998 un anexo de este Convenio, a través de la Resolución MSC 70(69)³¹, en el que se recogían las responsabilidades de los Gobiernos y se reforzaba la idea de establecer acuerdos bilaterales de cooperación entre Estados vecinos para coordinar las actividades de búsqueda y salvamento.

²⁷ <http://www.imo.org/es/About/Conventions/StatusOfConventions/Paginas/Default.aspx>

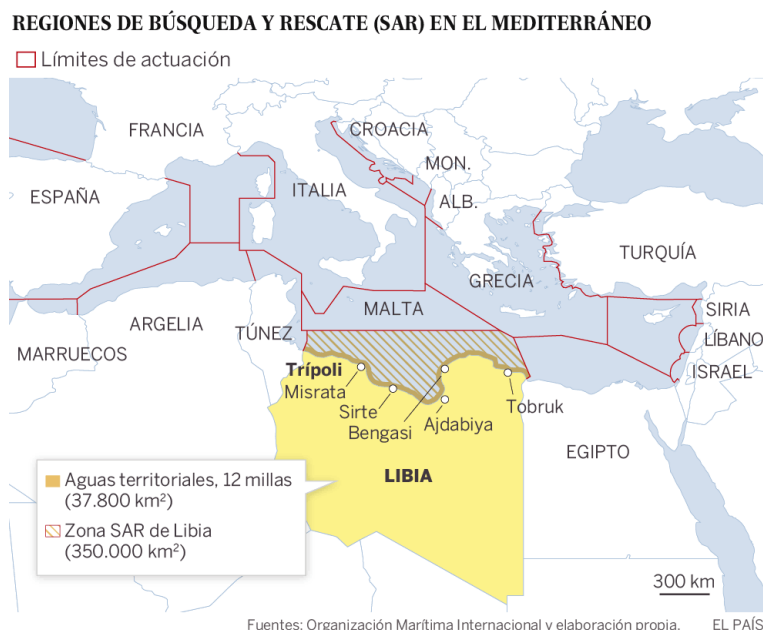
²⁸ [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)

²⁹ Convenio SAR, Anexo 2.1.4 y 2.1.6.

³⁰ Convenio SAR, Anexo 2.1.3.

³¹ Resolución del Comité de Seguridad Marítima. Enmienda al Convenio SAR, aprobada el 18 de mayo de 1998, y entrada en vigor el 1 de enero de 2000.

Figura 5. Mapa de configuración y distribución de las Zonas SAR en el mar Mediterráneo.



Fuente: OMI y periódico EL PAÍS.

Tras explicar un poco en qué consiste este Convenio, hay que centrarse en lo que concierne al objeto de este trabajo: las normas que establece con relación al auxilio de personas en el mar.

El Anexo 2.1.10 del Convenio SAR viene a ratificar lo que ya impuso el Convenio SOLAS en su Regla 33; este párrafo garantiza que se preste auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar, independientemente de su nacionalidad, de su condición jurídica y de las circunstancias en las que se encuentren. Además, en la enmienda al Convenio SAR aprobada con la Resolución MSC 70(69), se define la palabra salvamento, como «operación para rescatar a personas en peligro, prestarles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladarlas a un lugar seguro» (Resolución MSC 70(69), Anexo 1.3.2). Esta definición sustenta también la obligación de la cláusula uno del apartado uno de la Regla 33, consistente en desembarcar a los supervivientes en un lugar seguro. Pero, además, añade un matiz, y es el de prestarles servicios de primeros auxilios médicos.

Posteriormente, con la Resolución MSC 155(78)³², adoptada en 2004, se produjeron nuevas enmiendas al Convenio SAR, que en materia de auxilio marítimo supusieron la introducción de nuevas disposiciones relacionadas con el desembarco de las personas rescatadas en lugares seguros. Concretamente se establece que el Estado responsable de la zona

³² Resolución del Comité de Seguridad Marítima. Enmienda al Convenio SAR, aprobada el 20 de mayo de 2004, y entrada en vigor el 1 de julio de 2006.

SAR en la que se haya prestado el auxilio debe priorizar que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que los ha auxiliado y *“entregados en un lugar seguro, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y las directrices elaboradas por la Organización”*³³, y siempre intentando que se haga de la manera más rápida posible. Es el Centro coordinador de salvamento correspondiente el que iniciará el proceso para determinar cuál es el lugar más idóneo para realizar el desembarco, informando al buque y partes interesadas³⁴.

Es importante señalar que Malta se adhirió al Convenio SAR de 1979, pero no ha firmado la enmienda de 2004. Esto quiere decir que Malta, actualmente, no se hace responsable de garantizar el desembarco en un lugar seguro de las personas que han recibido auxilio en su zona SAR. El motivo que alegó el Gobierno de Malta fue que sus recursos terrestres eran escasos y estaban al borde del colapso. Además, señaló que debido a la pequeña dimensión del país y el reducido número de habitantes que posee, la llegada de grandes cifras de personas rescatadas en su zona SAR (de dimensiones elevadas en comparación con su territorio terrestre) generaban dificultades a nivel nacional, similares a los de una crisis³⁵.

Por último, además de los tratados internacionales ya estudiados y con el fin de ratificar lo establecido por ellos en materia de auxilio marítimo, considero conveniente señalar que el Convenio internacional sobre Salvamento Marítimo, firmado en Londres el 28 de abril de 1989 y entrado en vigor el 14 de julio de 1996, dispone también, en su artículo 10.1, la obligación del capitán de un buque a prestar auxilio a cualquier persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar, siempre que ello no suponga un grave peligro para su buque ni sus tripulantes. Con este Convenio se ha querido sustituir al Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al auxilio y salvamento marítimo de 1910.

3. PROTECCION INTERNACIONAL EN EL MARCO REGIONAL: SISTEMA EUROPEO

La protección internacional de la vida humana en el mar en el marco regional se debe analizar desde dos puntos de vista diferentes: la Unión Europea y el Consejo de Europa. Ambos son totalmente independientes, por lo que, cuando se produce la llegada de migrantes al territorio de la Unión Europea y al de los Estados miembros del Consejo de Europa por vía marítima, es recomendable observar la normativa y jurisprudencia emitida por ambos

³³ Convenio SAR, Anexo 3.1.9.

³⁴ Convenio SAR, Anexo 4.8.5.

³⁵ OMI, 2009.

organismos. Sin embargo, según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁶ y el Consejo de Europa, ambos están de acuerdo en una cosa: no basta con respetar los derechos humanos y los derechos de los refugiados, sino que se debe aplicar el Derecho internacional del Mar (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [FRA] y Consejo de Europa, 2014, p. 40).

Partiendo de estas premisas, se procede a analizar la protección internacional de la vida humana en el mar desde ambas perspectivas.

3.1. EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (en adelante, UE) es una asociación política y económica, compuesta por 27 Estados, todos ellos países europeos, y que defiende una serie de valores, entre los que se incluyen la dignidad humana, la igualdad, la libertad, la solidaridad y los derechos humanos. Para reforzar la protección de estos valores se proclama la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En lo que a este trabajo respecta, esta carta establece en su artículo 19, referido a la protección de las personas en caso de devolución, expulsión y extradición, la prohibición de realizar expulsiones colectivas de personas, en general, y, en particular, la prohibición de “*ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes*”³⁷. Este artículo hace referencia al principio de no devolución, consagrado en el art. 33.1 del Estatuto de los refugiados y en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes³⁸, que es un principio fundamental del derecho internacional que establece el derecho a no ser devuelto al Estado del que se proviene si se corre el riesgo de ser víctima de tortura o tratos inhumanos o si se es un refugiado y está amenazada la vida o la libertad del mismo por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales u opinión política.

Por otro lado, se crea la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, también llamada Frontex, con la finalidad de “*establecer normas y procedimientos comunes de control en las fronteras*

³⁶ Agencia creada por la Unión Europea para apoyar a las instituciones y a los Estados miembros de la Unión Europea en la aplicación del Derecho comunitario [Reglamento (CE) N ° 168/2007 del Consejo del 15 de febrero de 2007].

³⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000 y entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

³⁸ NNUU, Asamblea General, Res. 39/46, 10.12.1984.

exteriores”³⁹. En lo que respecta a la búsqueda y salvamento de personas en el mar, Frontex asegura que ambas actividades son prioritarias para la agencia y que “*está obligada a prestar asistencia técnica y operativa en el mar en apoyo a las operaciones de rescate que puedan surgir durante las operaciones de vigilancia de fronteras*”⁴⁰, añadiendo que se trata de un objetivo prioritario en todas sus operaciones marítimas. Sin embargo, lo que dispone el Reglamento por el que se aprueba la creación de Frontex es que se puede solicitar asistencia a la agencia ante una situación que exija asistencia operativa y técnica reforzada para poder cumplir los objetivos de control y vigilancia en las fronteras exteriores de un Estado miembro. Fue con el Anexo a la Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen⁴¹ por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, que se establecieron nuevas normas aplicables a las operaciones que realiza Frontex, entre las que interesa destacar:

- 1) Se deben respetar los derechos fundamentales y evitar poner en peligro la seguridad de las personas que sean interceptadas o rescatadas cuando se lleve a cabo una operación de vigilancia.
- 2) Se debe respetar el principio de no devolución, no pudiendo desembarcar a una persona en un país ni entregarla a sus autoridades si se vulnera este principio.
- 3) Se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las personas rescatadas, ya sean niños, víctimas de la trata de seres humanos, personas que necesiten asistencia médica urgente, personas que necesiten protección internacional o las que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.
- 4) Los guardias de frontera de estas operaciones deben haber recibido formación sobre las disposiciones aplicables en materia de refugiados y derechos humanos y deben estar familiarizados con el sistema internacional de búsqueda y salvamento marítimo (Convenio SAR).

³⁹ Reglamento (CE) N.º 2007/2004 del Consejo del 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex), p. 1.

⁴⁰ <https://frontex.europa.eu/es/que-hacemos/operaciones-conjuntas/> (Consultado 29/06/2020).

⁴¹ Establece la ausencia de fronteras interiores entre los Estados miembros de la UE, permitiendo la libre circulación entre dichos Estados por parte de las personas nacionales de los mismos; y “establece normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea” (art. 1), pero sin afectar al principio de no devolución al que tienen derecho los refugiados y los solicitantes de protección internacional.

A raíz de estas incorporaciones normativas, el rescate de migrantes en peligro en el mar pasa a ser uno de los objetivos centrales de las operaciones articuladas por esta agencia. De hecho, el Consejo de la Unión Europea y Frontex aseguran haber rescatado un total de 530.681 migrantes en el mar Mediterráneo a través de las distintas operaciones de patrulla que han puesto en marcha entre 2015 y 2020. La figura 6 refleja el desglose de esta cifra en función de la operación marítima que ha realizado los rescates, y destaca la labor de la Operación Themis, puesta en marcha en febrero 2018, en sustitución de la Operación Tritón, cuyo centro de operaciones es el Mediterráneo Central⁴².

Figura 6. Operaciones marítimas realizadas por FRONTEX entre 2015 y 2020.



Fuente: FRONTEX y OIM.

3.2. EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa es una organización intergubernamental creada, en 1949, para salvaguardar y promover una serie de ideales, entre los que se encuentran los Derechos Humanos⁴³. A este respecto, y a raíz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la ONU en 1948, el Consejo de Europa decidió elaborar, en 1950, un documento que estableciese las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en dicha Declaración. Este documento recibió el nombre de Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁴⁴ (en adelante, CDEH) y en él se estableció la institución y regulación del Tribunal Europeo de los Derechos

⁴² Consejo de la Unión Europea. (n. d.). <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> (Consultado 06/07/2020).

⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (n. d.). *Qué es el Consejo de Europa*. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/ConsejodeEuropa/es/quees2/Paginas/default.aspx>

⁴⁴ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entrado en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Humanos (en adelante, TEDH), un órgano jurisdiccional internacional que tiene la misión de velar por los derechos que se recogen en dicho Convenio⁴⁵.

En lo que respecta a la protección internacional de la vida humana en el mar, el Consejo de Europa dictó el 21 de junio de 2011 la Resolución sobre intercepción y salvamento en alta mar de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en situación irregular. En esta resolución, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa muestra su preocupación por los problemas que generaban las medidas que se encontraban vigentes para gestionar las llegadas de migrantes a Europa. Los problemas que consideró más relevantes este organismo fueron:

- 1) El hecho de que algunos Estados no estuviesen de acuerdo con la naturaleza y alcance de sus responsabilidades en determinadas situaciones y, también, que ciertos Estados pongan en duda la aplicación del principio de no devolución en alta mar.
- 2) La disparidad de opiniones existentes en los Estados miembros en lo que se refiere al concepto de “lugar seguro”.
- 3) El retraso y los obstáculos que suponen todas estas interpretaciones divergentes en el rescate de las personas que se encuentran en peligro en el mar.
- 4) El hecho de que no existan unas garantías adecuadas de respeto de los derechos humanos, de las obligaciones que establece el derecho internacional y de la Unión Europea.
- 5) Que no se cumplan los objetivos de reparto de personas migrantes, debido a la enorme carga que esto supone para los países que por su situación geográfica son receptores de dichas personas.

Además, la Asamblea, en esta resolución, recuerda a los Estados miembros que tienen la obligación de cumplir las disposiciones del derecho internacional, como serían el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, la Convención CONVEMAR, el Convenio de Ginebra de 1951, el principio de no devolución y a respetar el derecho de solicitar asilo. También recuerda a los Estados parte la obligación de cumplir el Convenio SOLAS y el Convenio SAR. Es más, la Asamblea recuerda a los Estados miembro que tienen la obligación moral, además de la ya mencionada obligación legal conforme a los distintos acuerdos internacionales, de rescatar a toda aquella persona que se encuentre en peligro en el mar lo más rápido posible, y haciendo hincapié en que el principio de no devolución también opera en alta mar, por no ser esta una zona en la que los Estados estén exentos de cumplir con sus obligaciones legales. En este sentido, hay que recordar que el CEDH se aplica a todas las personas que estén bajo la

⁴⁵ European-justice (2019, 18 de enero). *Jurisprudencia internacional*. https://e-justice.europa.eu/content_international_case_law-150-es.do

jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa y que el TEDH sostiene, como se ha podido comprobar en varias ocasiones⁴⁶, que las personas se encuentran bajo la jurisdicción de este Tribunal cuando un Estado ejerce un control efectivo sobre ellos, incluso cuando este control se ejerce fuera de su territorio nacional, como es el caso del alta mar (FRA y Consejo de Europa, 2014, 41).

En base a todo lo anterior, el TEDH sentenció, en un caso de devolución de personas migrantes a territorio libio por parte de las autoridades italianas, que Italia había vulnerado los derechos fundamentales de este grupo de personas por varios motivos: por no haber procedido a identificarlos para analizar sus circunstancias personales, es decir, si son refugiados o solicitantes de protección internacional; por no haberse respetado el principio de no devolución, ya que el grupo de personas había partido en embarcaciones precarias desde Libia dirección a Italia y, tras ser interceptados por la guardia costera italiana en la zona SAR de Malta, fueron rescatados y puestos a disposición de la guardia costera Libia para que fuesen desembarcados en dicho país; y por no haberse realizado el desembarco en un “lugar seguro”, ya que consideró dicho Tribunal que, en base a los informes realizados por fuentes fiables⁴⁷, Libia no podía considerarse en el momento de los hechos un “lugar seguro”⁴⁸.

Sin embargo, recientemente la Gran Sala del TEDH ha dictado una sentencia modificativa de otra sentencia anterior, en la que legaliza las devoluciones inmediatas (conocidas como devoluciones en caliente) de migrantes en la valla de Melilla, por considerar que los propios migrantes habían accedido al país de manera ilegal, lo que, en opinión del TEDH, supone una conducta ilegal por parte de los migrantes que justifica que no se aplique el principio de no devolución⁴⁹. Esta decisión supone un retroceso en la lucha por el cumplimiento de los derechos humanos de las personas, y especialmente de los refugiados, en las fronteras exteriores de la UE, y podría suponer catalogar de “legales”⁵⁰ las devoluciones o expulsiones que hasta ahora se han considerado vulneraciones del principio de no devolución, como por ejemplo, las realizadas por la guardia costera italiana al entregar a los migrantes y refugiados rescatados en el mar a los guardacostas libios.

⁴⁶ TEDH, *Xhavara y otros contra Italia y Albania* (39473/98), 11.01.2001; TEDH, *Medvedyev y otros contra Francia* (3394/03), 29.03.2010.

⁴⁷ ACNUR, *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional.

⁴⁸ TEDH, *Hirsi Jamaa y otros contra Italia* (27765/09), 23.12.2020.

⁴⁹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), 2020, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Analisis-sentencia-TEDH-devoluciones-en-caliente.pdf> (Consultado el 05/07/2020).

⁵⁰ A discreción del TEDH.

4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CASUÍSTICA SOBRE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL MAR MEDITERRÁNEO

Tras analizar la normativa y jurisprudencia internacional y europea más relevante referida al objeto del trabajo, resulta imprescindible analizar la casuística que se ha producido en los últimos años para poder valorar si efectivamente se están cumpliendo las directrices establecidas.

En primer lugar, se debe exponer brevemente la posición que ha adoptado la Unión Europea en esta crisis migratoria. La UE es un atractivo destino para todas aquellas personas nacionales de terceros países que buscan una vida mejor o que abandonan sus países huyendo de la persecución a la que están sometidos por motivos raciales, religiosos, políticos, etc. Por ello siempre se han producido movimientos migratorios desde países africanos hacia Europa. Pero estos flujos migratorios fueron aumentando su volumen, alcanzando su pico en el año 2015. La principal ruta de llegada por vía marítima se localiza en el Mediterráneo Central, y supone que los migrantes llegan hasta Libia, principalmente, o Túnez, y desde ahí se ponen en manos de las mafias dedicadas al tráfico de personas con el objetivo de poder cruzar el mar Mediterráneo y llegar a suelo europeo. Precisamente por este motivo, la UE se ha visto obligada a buscar soluciones a este fenómeno, con el objetivo de reducir el número de llegadas a Europa de inmigrantes ilegales y salvar el mayor número de vidas posible en el Mediterráneo. Además de las operaciones marítimas articuladas por Frontex, la UE decidió atajar el problema de diversas maneras:

1. A través de programas de reasentamiento de refugiados en los diferentes Estados miembros.
2. A través de las autoridades libias, acordando reforzar la cooperación UE-Libia (Consejo Europeo, 2018).

En 2015, se estableció el programa de reasentamiento de la UE, el cual no tuvo el éxito esperado. Se acordó reubicar temporalmente un total de 160.000 refugiados; y, sin embargo, estos planes no se cumplieron y muchos países se negaron a recibir más refugiados cerrando sus fronteras. Sin ir más lejos, a principios de 2017, año y medio después de acordarse los planes de reubicación, la situación en Europa era la que se observa en el siguiente gráfico (figura 7).

Figura 7. Número de refugiados reubicados en los países europeos.



Fuente: Carlos G. Kindelán, Periódico 20 Minutos y Comisión Europea.

Aunque Francia y Alemania fuesen los países con más refugiados reubicados, estaban bastante lejos de cumplir los objetivos que se les había impuesto. Al otro lado de la balanza, países como Malta, que había conseguido reubicar a más del 50% de los refugiados que le habían sido asignados (más concretamente, un 61%), seguido de Finlandia, con cifras próximas al 50%. Llama la atención el caso de España, que, con una asignación total en primera fase de 9.323 refugiados, solamente había reubicado a 745 personas (un escaso 8%).

Esta realidad dejó en evidencia las dificultades de la UE para dar solución a la crisis humanitaria que se estaba produciendo. De ahí surgió la necesidad de establecer la segunda medida expuesta: la cooperación entre la UE y Libia. Para ello, la UE creó en 2015 el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, dotado con un presupuesto superior a los 4.500 millones de euros. Esta cooperación se ha basado en formar a la guardia costera libia, en proteger y asistir a los migrantes y refugiados, en mejorar las condiciones y recursos de los centros de acogida de migrantes en Libia junto con ACNUR y OIM y en luchar contra las organizaciones dedicadas a traficar con personas. Pero esta medida tampoco se puede considerar que haya sido efectiva, hasta el punto de que la ONU ha calificado esta cooperación de “inhumana” (EFE, 2017), por las condiciones tan precarias en que se encuentran los centros de acogida de migrantes y por el trato que reciben las personas que se encuentran retenidas en esos centros.

Estas medidas han conseguido reducir el flujo de migrantes llegados por el Mediterráneo Central, pero no de la manera más adecuada, lo que ha dado lugar a que sean las ONG las que auxilien realmente a los migrantes.

Es importante señalar que son muchos los buques de ONG que a diario surcan el Mediterráneo Central recogiendo migrantes e intentando desembarcarlos en puertos seguros, pero no siempre ha sido fácil conseguirlo. Su misión consiste en prestar auxilio a todos los migrantes que intentan cruzar el mar Mediterráneo y evitar que siga aumentando el número de víctimas que se han cobrado dichas aguas, especialmente en los últimos cinco años.

En este contexto, se ha decidido analizar los casos de los buques Aquarius y Open Arms, debido a la repercusión mediática que estos casos generaron en todo el continente europeo, e incluso en el resto del mundo.

4.1. CASO AQUARIUS

El buque Aquarius, perteneciente a las ONG “*SOS Mediterranée*” y *Médicos Sin Fronteras*, rescató, en junio de 2018, a 629 personas en el Mediterráneo Central. Todas ellas se trataban de personas migrantes provenientes de África, que iban a bordo de embarcaciones precarias o “pateras” intentando alcanzar la costa de algún Estado miembro de la Unión Europea. De las 629 personas, 123 eran menores no acompañados, once eran niños y siete eran mujeres embarazadas.

Tras prestar auxilio a los migrantes en alta mar, lejos de la costa de Libia, el buque se dirigía a la costa italiana cuando se publicó la medida tomada por el Gobierno italiano, impulsada por su ministro de Interior, Matteo Salvini, consistente en cerrar los puertos italianos a los buques pertenecientes a ONG que portasen personas migrantes a bordo, impidiendo así el desembarco de dichas personas en territorio italiano. Salvini justificó esta decisión alegando que era la forma de luchar contra el tráfico de personas y la inmigración ilegal y acusando al resto de Estados ribereños europeos de defender sus fronteras externas para impedir también la llegada de más migrantes a dichos países. Concretamente, acusaba a Malta de no acoger a ningún migrante y pretendía con esta medida obligarle a autorizar la entrada de esta embarcación a su puerto y desembarcar allí a las personas auxiliadas. Sin embargo, Malta se negó a ello, alegando que el caso no era de su competencia.

Por tanto, con los puertos de Italia y Malta cerrados, a pesar de la cercanía a la que se encontraba el buque de dichos puertos, la única opción del Aquarius era navegar en círculo hasta que alguno de los Estados antes señalados le permitiese atracar.

Finalmente, fue el Estado español quien le ofreció un puerto seguro al buque, permitiéndole desembarcar a los migrantes en el puerto de Valencia, tras varios días sin cambios en las decisiones de los gobiernos italiano y maltés.

A la vista de los hechos narrados, se procede a comprobar la legalidad de las decisiones tomadas.

Debido al fracaso de los programas de reasentamiento de refugiados, Italia se vio desbordada por el elevado número de migrantes y solicitantes de protección internacional llegados a sus costas. Por consiguiente, se publicó por parte de Italia el cierre de sus puertos a los barcos de ONG que pretendían desembarcar a los migrantes recogidos en el mar Mediterráneo. Malta, por su parte, también se negó a dejar desembarcar en su puerto al buque Aquarius.

Llegados a este punto lo común es hacerse una pregunta: ¿Pueden estos países cerrar sus puertos a un buque que necesita asistencia? Esta pregunta plantea diversos problemas. Por una parte, Europa no se manifiesta de forma clara sobre el asunto. Por otra, la ONU denuncia esta medida afirmando que supondría un incumplimiento de los derechos humanos de las personas que son rescatadas.

En este sentido, la enmienda de 2004 al Convenio SAR establece que el Estado responsable de la zona SAR en la que se haya prestado el auxilio debe priorizar que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que los ha auxiliado en un puerto seguro y lo más rápido posible. Pero en este caso, no se determinó en qué zona SAR se produjo el rescate, lo que ha llevado a los distintos países a querer “lavarse las manos”. Según este Convenio, el Centro coordinador del salvamento correspondiente es quien debe iniciar el proceso para determinar cuál es el lugar más idóneo para realizar el desembarco, informando al buque y a las partes interesadas. El Centro de Coordinación Marítima de Roma fue quien coordinó el rescate⁵¹, por tanto, era el responsable de comunicar al Aquarius el puerto donde debía desembarcar. Se encuentra aquí el primer problema: la normativa vigente no obliga, en este caso, a Italia a ser el puerto seguro que el buque necesitaba, simplemente a comunicarle cual es el puerto al que debe dirigirse. Por su parte, Malta no firmó esta enmienda, por lo que no se pueden pedir responsabilidades a dicho Estado por no permitir el desembarco de este buque, ya que este no se comprometió con su firma a proporcionar un puerto seguro en el que desembarcar a las personas que han sido auxiliadas por encontrarse en peligro en el mar. Sin embargo, Italia si firmó esta enmienda, por lo que considero que este Estado si vulneró el

⁵¹ Riaño, 2018, <https://www.elindependiente.com/politica/2018/06/11/donde-esta-pasara-ahora-barco-aquarius-mediterraneo/> (Consultado 04/07/2020).

derecho de las personas rescatadas a desembarcar en un puerto seguro lo más rápido posible. Por tanto, considero que Italia, con su actuación de impedir el desembarco del buque Aquarius, incumplió el derecho internacional marítimo.

4.2. CASO *OPEN ARMS*

El buque *Open Arms*, perteneciente a la ONG española *Proactiva Open Arms*, lleva desde el año 2015 salvando vidas en el mar Mediterráneo. A lo largo de estos años a rescatado a un elevado número de personas, pero también ha sufrido más de un incidente. Por ejemplo, en marzo de 2018, tripulantes de dicho buque afirman haber sido hostigados y amenazados por la guardia costera libia para que le entregasen los más de 200 migrantes que llevaban a bordo tras ser rescatados de morir en el mar, pese a realizar los rescates fuera de la jurisdicción libia⁵². Estas situaciones se producen a causa del pacto existente entre Italia y Libia, denominado Código de conducta, que al igual que el pacto realizado por la UE con las autoridades libias, consiste en financiar a este país a cambio de que contenga el flujo de las migraciones, impidiendo, además, que las ONG entren en aguas libias para realizar rescates. Desde la existencia de este pacto, las autoridades libias interceptan las embarcaciones y devuelven a sus ocupantes al país libio, y tanto Italia como la UE lo permiten, a sabiendas de que Libia no es un puerto seguro para los inmigrantes ilegales y los refugiados. Fruto de este pacto, el número de llegadas de migrantes y refugiados a Europa se ha reducido y ha provocado la casi total desaparición de buques de ONG en el Mediterráneo Central.

Tras el episodio vivido por el *Open Arms*, este se dirigió a Pozzallo, un puerto italiano de Sicilia, con el propósito de desembarcar a las personas rescatadas. Sin embargo, el incidente que se produjo con los guardacostas libios desembocó en una demanda por parte de libia y en la inmovilización del buque por parte de un fiscal italiano (Vargas, 2018). Según la Agencia EFE, la fiscalía de Catania ordenó esta inmovilización y abrió una investigación contra la ONG por un presunto delito de promoción de la inmigración ilegal⁵³. Las penas previstas en Italia por este tipo de delitos comprenden hasta tres años de prisión y multas de 15.000 € por cada uno de las personas desembarcadas⁵⁴.

⁵² Vargas, 2018, <https://www.publico.es/sociedad/open-arms-europa-ong-queda-salvando-vidas-mediterraneo.html> (Consultado 04/07/2020).

⁵³ EFE, 2018, <https://www.publico.es/internacional/italia-inmoviliza-barco-ong-espanola-y-le-acusa-promover-inmigracion-ilegal.html> (Consultado 05/07/2020).

⁵⁴ Ribalaygue, (2018), <https://www.elmundo.es/cataluna/2018/03/29/5abdcdb9ca474107298b4614.html> (Consultado 05/07/2020).

La inmovilización “de forma cautelar” se produjo el 17 de marzo de 2018 y su liberación no llegó hasta prácticamente un mes después, tiempo en el que solo quedó operativo en aguas del Mediterráneo Central el *Aquarius*.

El Tribunal de Ragusa fue quien dictaminó la liberación del buque, por considerar que, a pesar de que el Código de conducta firmado entre Italia y Libia en 2017 obliga a las ONG a entregar a las personas rescatadas en el mar a la Guardia costera libia si esta asume la coordinación de la operación, Libia no es un “lugar seguro” para desembarcar a estas personas, y que, por consiguiente, la ONG actuó conforme a la legislación internacional⁵⁵.

También, a mediados de julio de 2018, *Open Arms* denunció la actuación de los guardacostas libios, tras dejar a la deriva a dos mujeres y un niño en una embarcación que fue destrozada por estos. *Open Arms* consiguió rescatar a una de las mujeres (Rodrigo de Larrucea, 2019).

Hechos como este permiten ver el constante incumplimiento de los derechos humanos que se produce en las aguas del mar Mediterráneo. En este caso, la Guardia costera libia incumplió el derecho internacional marítimo al no prestar auxilio a estas personas que es evidente que se encontraban en peligro en el mar. Como ya se analizó previamente en este trabajo, son varios los Convenios internacionales que recogen la obligación de prestar asistencia a las personas que se encuentran en peligro en el mar, y todos ellos tienen un gran peso a nivel mundial, ya que han sido ratificados por la mayor parte de los países del mundo.

La realidad es que no se trata de dos hechos aislados, sino de una verdadera constante diaria. Las situaciones aquí explicadas a las que se ha enfrentado el *Open Arms* han sido igualmente experimentadas por este buque en otras ocasiones y también por otros buques de ONG, que al igual que el *Open Arms*, dedican sus esfuerzos a salvar el mayor número de vidas posible.

CONCLUSIONES

1. La situación migratoria que se ha producido de manera más intensificada durante los últimos cinco años en las aguas del Mediterráneo Central es un fenómeno lejos de desaparecer. En este sentido, la política internacional y, más concretamente, la de la UE y las políticas exteriores de los países que la integran deben unirse y centrar sus esfuerzos en aportar soluciones reales. Los pactos realizados con Libia es evidente que

⁵⁵ Melguizo, 2018, <https://www.elmundo.es/internacional/2018/04/16/5ad46f6946163fd02b8b4620.html> (Consultado 05/07/2020).

no han sido suficientes y, además, han sido de dudosa o nula moralidad. La solución no es financiar a un tercer Estado para evitar que el problema llegue al tuyo, sino contribuir de la mejor manera posible al desarrollo de los Estados de los cuales los migrantes son nacionales y mediar en aquellos países dónde las personas son perseguidas o maltratadas por su condición (política, religiosa, de raza, etc.).

2. El incumplimiento de los Estados miembros de la UE en lo que respecta al reparto de refugiados ha influido en la decisión de los Estados miembros ribereños del mar Mediterráneo de cerrar sus puertos en distintos momentos a lo largo de estos últimos años. Este cierre de puertos ha provocado el incumplimiento reiterado de la obligación internacional de proporcionar un lugar seguro en el que desembarcar a las personas que han sido rescatadas en el mar. Este hecho ha supuesto un incumplimiento del Convenio SAR, enmendado, en el caso de Italia.

La UE debería, por tanto, retomar y mejorar el programa de reasentamiento que se aprobó en 2015 y exigir a los Estados miembros el cumplimiento de las asignaciones de refugiados que fueron fijadas en dicho programa.

3. Considero conveniente revisar la situación de Malta en lo correspondiente al Convenio SAR. Mientras no se reunifique la política migratoria de los distintos Estados miembros de la UE y se establezca claramente que el hecho de que una acción de salvamento se realice una determinada zona SAR o la coordine un determinado Centro de salvamento no implica la obligatoriedad de realizar el desembarco en el Estado al que pertenece dicha zona SAR o dicho Centro coordinador de salvamento, no es eficaz que la zona SAR maltesa sea de tan elevadas dimensiones, en comparación con la superficie de su territorio. Este hecho proporciona a Malta una posibilidad legal para eludir sus obligaciones provenientes del derecho internacional marítimo, como la ya expuesta para no ratificar la enmienda de 2004 al Convenio SAR.
4. El derecho a la vida es un derecho humano fundamental y primario, de modo que en la confrontación entre el derecho a la vida que defienden las ONG y cualquier otra normativa nacional o internacional, siempre debe primar el derecho a la vida. En consecuencia, se debe abolir todo convenio, pacto, ley o semejante que criminalice la acción humanitaria llevada a cabo por las ONG en su labor de salvar vidas del ahogamiento. Al igual, se debe abolir todo aquello que impida el paso inocente de buques por el mar territorial de terceros Estados, y garantizar la posibilidad de interrumpir este paso inocente para llevar a cabo acciones de rescate y prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar. Esta medida supondría suprimir la

prohibición establecida por Libia e Italia de no dejar entrar en su mar territorial sin permiso previo a los buques de las ONG; en Libia para evitar las acciones de salvamento que estas organizaciones realizan y en Italia para evitar el desembarco de personas migrantes y refugiadas sin el consentimiento del Gobierno italiano.

5. Numerosos Tribunales, entre ellos el TEDH, y otras fuentes ya mencionadas en el cuerpo del trabajo, que ratifican y ponen de manifiesto, respectivamente, que Libia no es un lugar seguro y, por tanto, en las acciones de salvamento, debe apreciarse siempre esta realidad, garantizando que se cumple el principio internacional de no devolución. Italia y el resto de la UE en su plenitud son conscientes de la vulneración de este principio cada vez que Libia intercepta embarcaciones y las devuelve a su territorio, y, en lugar de intervenir para evitar este incumplimiento del Estatuto de los refugiados, ha procedido financiando esta situación.
6. A raíz de las reflexiones anteriores, considero probado el reiterado incumplimiento de los derechos humanos en materia de salvamento marítimo que denuncian las ONG, ACNUR y otras fuentes por parte de Estados miembros de la UE. No solo se han incumplido las normas establecidas en los Convenios SAR, SOLAS y CONVEMAR, sino que la UE es cómplice del incumplimiento del art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Y mientras tanto, el TEDH ha legalizado recientemente las devoluciones inmediatas en las fronteras exteriores de la UE, al considerar que no se vulnera el principio de no devolución si es el propio interesado quien realiza una conducta delictiva, considerando como tal el acceso a un Estado miembro de la UE por una vía ilegal.

Por último, quiero añadir que estoy totalmente de acuerdo con la ONU en su reciente decisión de pedir responsabilidades a la UE. Esta tiene que entender que la financiación económica no siempre es la solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (2014). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, pp. 40-42.
- ARBEX SÁNCHEZ, J. C. (2008). *El salvamento marítimo en España. 15 años de historia*. Madrid: Publicaciones del Ministerio de Fomento, pp. 10-33.
- ELTON, G. (1946). “Abordaje, Asistencia y Salvamento”, *Derecho PUCP*, 5, pp. 43-57. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/13363> (Consultado 15/05/2020).

- FERRER SANCHÍS, P. A. (1970). “Notas sobre la codificación del Derecho Internacional Privado y la participación española”, en Universidad de Oviedo, (ed.), *Estudios de Derecho Internacional Público y Privado*. Ediciones de la Universidad de Oviedo, p. 826.
- HELDLING, B. (2009). “Brief History of Maatschappij tot Redding van Drenkelingen (The Society to Rescue People from Drowning)”, en J. Bierens, (ed.), *Drowning: Prevention, Rescue, Treatment*. Nueva York, NY: Springer, pp. 3-6.
- INTER-GOVERNMENTAL MARITIME CONSULTATIVE ORGANIZATION (1975). *International Conference on Safety of Life at Sea 1974*. Londres: IMCO 1975, <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/HistoryofSOLAS/Documents/SOLAS%201974%20Final%20Act%20and%20Convention%20with%20Proces%20bverb%20of%20rectification%20of%2022%20December%201982.pdf> (Consultado 12/06/2020).
- MATILLA ALEGRE, R. (2013). *Internacionalidad del derecho marítimo y jurisdicción internacional*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto. <https://elibro.net.ujen.debiblio.com/es/ereader/ujen/34058?page=202>.
- RODRIGO DE LARRUCEA, J. (2019). La crisis migratoria en el Mediterráneo: una explicación desde el derecho marítimo, *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 335-343.
- VERVAECKE, H. (2009). “The History of Lifesaving”, en J. Bierens, (ed.), *Drowning: Prevention, Rescue, Treatment*. Nueva York: Springer, p. 8.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BARCILÓN, M. (2020, 20 de febrero). Refugiados en Europa: el fracaso de los programas de acogida, *LA VANGUARDIA*, <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200219/473658541292/refugiados-politicas-migratorias-europa.html> (Consultado 15/06/2020).
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, (2020). *Análisis de la Sentencia N. D. y N. T. contra España de 13 de febrero de 2020*, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Analisis-sentencia-TEDH-devoluciones-en-caliente.pdf> (Consultado el 05/07/2020).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (n. d.). *Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas*, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> (Consultado el 30/06/2020).
- CONSEJO EUROPEO, (2018). *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE, Malta, 3 de febrero de 2017*, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/02/03/> (Consultado 04/07/2020).
- EDWARDS, A. (2016, 11 de julio). ¿”Refugiado” o “Migrante”? ¿Cuál es el término correcto?, *ACNUR España*, <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html> (Consultado 15/06/2020).
- EFE (2017, 14 de noviembre). La ONU califica de "inhumana" la cooperación de la UE y Libia sobre refugiados, *LA VANGUARDIA*, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20171114/432886408363/onu-inhumana-ue-cooperacion-libia.html> (consultado 03/07/2020).
- EFE, (2018, 18 de marzo). Italia inmoviliza el barco de una ONG española y le acusa de promover la inmigración ilegal, *Público*, <https://www.publico.es/internacional/italia-inmoviliza-barco-ong-espanola-y-le-acusa-promover-inmigracion-ilegal.html> (Consultado 05/07/2020).
- EUROPEAN-JUSTICE (2019, 18 de enero). *Jurisprudencia internacional*. https://e-justice.europa.eu/content_international_case_law-150-es.do (Consultado 29/06/2020).

- GONZÁLEZ, M. (2017, 15 de agosto). 350.000 kilómetros cuadrados de agujero negro al alejar Libia a los buques de ONG, *EL PAÍS*,
https://elpais.com/internacional/2017/08/14/actualidad/1502737608_712809.html (Consultado 13/06/2020).
- LAWI (2015). *Auxilio*. <https://diccionario.leyderecho.org/auxilio/> (Consultado 12/05/2020).
- LLAVE, R., PINIELLA, F., LEZAOLA, M., MARTÍNEZ-LOZARES, A. (2012). Análisis del SOLAS 1914: influencia en el desarrollo de posteriores convenios, ResearchGate,
https://www.researchgate.net/publication/292994395_Analisis_del_SOLAS_1914_influencia_en_el_desarrollo_de_posteriores_convenios (Consultado 23/05/2020).
- LUY PERERA, F. (2012). “Resumida historia del salvamento acuático”, Fundación Salvamento y Socorrismo, <http://fundacionsalvamento.com/index.php/articulos/revista/item/54-resumida-historia-del-salvamento-acuatico.html> (Consultado 19/05/2020).
- MAGGIORE, M. (2018, 10 de junio). Italia cierra sus puertos a la inmigración, *Espiral21*,
<http://espiral21.com/italia-cierra-sus-puertos-a-la-inmigracion/> (Consultado 03/07/2020).
- MELGUISO, S. (2018, 16 de abril). Liberan el barco de la ONG Open Arms inmovilizado en Sicilia, *EL MUNDO*,
<https://www.elmundo.es/internacional/2018/04/16/5ad46f6946163fd02b8b4620.html> (Consultado 05/07/2020).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (n. d.). Qué es el Consejo de Europa.
<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/ConsejodeEuropa/es/quees2/Paginas/default.aspx> (Consultado 25/06/2020).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014). Derecho del Mar, Boletín No 83, *División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar*,
https://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletins/bul83sp.pdf (Consultado 13/06/2020)
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (18 de mayo de 2020). *Estado jurídico de los convenios: Ratifications by State*,
<http://www.imo.org/es/About/Conventions/StatusOfConventions/Paginas/Default.aspx> (Consultado 12/06/2020).
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (2009, 19 de marzo). *Informe del 35º periodo de sesiones del Comité de Facilitación, FAL 35/17, Anexo 6*,
<https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/FAL%2035.PDF> (Consultado 15/06/2020).
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (n.d.). *Breve reseña histórica de la OMI*,
<http://www.imo.org/es/About/HistoryOfIMO/Paginas/Default.aspx> (Consultado 23/05/2020).
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (n.d.). *Convenio internacional sobre salvamento marítimo*,
<http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Salvage.aspx> (Consultado 15/06/2020).
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (n.d.). *Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Convenio SOLAS)*,
<http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-%28SOLAS%29%2c-1974.aspx> (Consultado 23/05/2020).
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (n.d.). *Estados Miembros, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG)*,
<http://www.imo.org/es/About/Membership/Paginas/Default.aspx> (Consultado 23/05/2020).
- PÉREZ PORTO, J.; MERINO, M. (2011). *Definición de auxilio*, Definicion.de,
<https://definicion.de/auxilio/> (Consultado 12/05/2020)

- RIAÑO, M. (2018, 11 de junio). ¿Dónde está y qué pasará ahora con el barco Aquarius?, *EL INDEPENDIENTE*, <https://www.elindependiente.com/politica/2018/06/11/donde-esta-pasara-ahora-barco-aquarius-mediterraneo/> (Consultado 04/07/2020).
- RIBALAYGUE, J. (2018, 29 de marzo). Open Arms se enfrenta a una multa de 3,2 millones de euros en Italia, *EL MUNDO*, <https://www.elmundo.es/cataluna/2018/03/29/5abdcdb9ca474107298b4614.html> (Consultado 05/07/2020).
- RTVE.es (2019, 6 de agosto). ¿Por qué ningún gobierno europeo acoge al Open Arms?, <https://www.rtve.es/noticias/20190806/ningun-gobierno-europeo-acoge-open-arms/1976681.shtml>
- SOCIETÀ NAZIONALE DI SALVAMENTO, (n.d.). Breve storia della Società Nazionale di Salvamento dal 1872 al 1959, <https://www.salvamento.it/storia-della-societa-nazionale-di-salvamento-dal-1872-al-1959/> (Consultado 19/05/2020).
- VAN CAPELLEVEEN, R. (n.d.). *Geschiedenis van de KNRM*, <https://www.absolutefacts.nl/geschiedenis/data/knrm.htm> (Consultado 19/05/2020).
- VARGAS, J. (2018, 22 de marzo). Europa contra las ONG: ¿quién queda salvando vidas en el Mediterráneo?, *Público*, <https://www.publico.es/sociedad/open-arms-europa-ong-queda-salvando-vidas-mediterraneo.html> (Consultado 04/07/2020).