

*Eduardo Zamarripa Martínez**

EL MARCO JURÍDICO Y LA
LEGALIDAD DE LA INTERVENCIÓN
INTERNACIONAL EN LIBIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL MARCO JURÍDICO Y LA LEGALIDAD DE LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL EN LIBIA

Resumen:

La crisis de Libia es una crisis que no cesa, dura ya más de cuatro años, y durante este tiempo se han desarrollado en el país distintas actividades internacionales en todos los campos.

A lo largo de estas páginas se analizará el marco jurídico de las intervenciones internacionales en este país teniendo en cuenta el soporte jurídico que ofrecen la Organización de las Naciones Unidas, los tratados de la Unión Europea, la nueva acepción del término seguridad y el concepto de la responsabilidad de proteger.

La segunda parte de este artículo se dirigirá a los numerosos mandatos de Naciones Unidas, resoluciones de su Consejo de Seguridad y decisiones de la Unión Europea que se han emitido sobre Libia hasta la fecha.

El futuro es desconocido y en este caso además extremadamente imprevisible pero en cualquier caso las herramientas con las que podrá actuar la comunidad internacional y los procesos de decisión de los mandatos internacionales serán los mismos que se han utilizado hasta la fecha.

Abstract:

Libya is in an endless crisis. It's gone over four years, and during this period the country has bear the weight of an intensive international activity over different fields.

Throughout the following exposition, the international interventions in the country's juridical framework will be analyzed having under consideration the juridical support offered by the United Nations Organization, the European Union Treaties, and the up springing new concept of security and "responsibility to protect".

The second part of the exposition shall address the United Nations' numerous mandates, Security Councils resolutions, and European Union decisions issued till nowadays.

Even though future is unknown, and in Libya's case totally unpredictable the international community shall be using the same tools and decision processes as it has done up to now in order to accomplish its international mandates.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

ONU, Consejo de Seguridad, Responsabilidad de Proteger, Cumbre de París, EUFOR Libia, UNSMIL, EUBAM Libia y EURAVFOR MED.

Keywords:

UN, Security Council, responsibility to protect, Paris Summit, EUFOR Libya, UNSMIL, EUBAM Libya and EURAVFOR MED.

EL MARCO JURÍDICO DE LAS INTERVENCIONES INTERNACIONALES

Las crisis llegan siempre con un componente de incertidumbre, generalmente producen cambios importantes y, como norma general, los gobiernos que las sufren reaccionan procurando restaurar la situación anterior. La mera consideración del término crisis nos trae inmediatamente y de una forma u otra connotaciones de sucesos inesperados, velocidad de los acontecimientos, falta de seguridad, inestabilidad, cambio de valores, amenazas, enfrentamientos, violencia y, en el peor de los casos, guerra. Generalmente una crisis es algo que para la mayoría es una situación no deseada, aunque para aquellos que la provocan la ven como una oportunidad de cambio de la situación existente a otra que colme sus expectativas, pudiendo ser estas buenas como sería el poner remedio a una situación de injusticia o de opresión.

Podríamos traer aquí el concepto de Unamuno de “intrahistoria”, según el cual los miles de millones de habitantes del planeta son los que escriben la Historia, aportando cada uno su granito de arena pero influyendo el conjunto de todos ellos en la misma con tanta o mayor fuerza que los grandes personajes. En este contexto, y en cuanto a la gestación y evolución de una crisis actual, serían los ciudadanos los que en muchos casos, más conscientes de la situación de lo que lo eran hace siglos, reaccionan ante tensiones externas o situaciones internas, y provocan las crisis. Este ha sido el caso de Libia.

Por otra parte, en la realidad actual de este mundo globalizado y postmoderno en el que la independencia práctica de los Estados es contestada desde dentro y fuera de los mismos, y en el que las relaciones internacionales están mediatizadas por la economía, la geopolítica, los flujos migratorios, el terrorismo, y hasta por la religión, la mayor parte de las crisis tienen repercusiones internacionales. Son, de una manera u otra, crisis internacionales.

Es difícil negar que en el mundo se han ido abriendo paso nuevas ideas que han influido en el establecimiento de un nuevo orden alejado de las viejas concepciones absolutistas, y que con las democracias liberales la dignidad del hombre y el respeto a sus derechos fundamentales ha experimentado un avance hasta ahora desconocido en la Historia. Desgraciadamente esta situación no ha alcanzado todavía a todos los pueblos, y todavía no pocos viven actualmente oprimidos por la tiranía de sus gobernantes.

El 24 de octubre del año 1945, recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, se creó en San Francisco la Organización de las Naciones Unidas y se acordó su Carta Fundacional. Los objetivos quedaron expuestos ya con meridiana rotundidad en el preámbulo de la Carta: “nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las naciones de los flagelos de la guerra...a crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia...a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a asegurar que no se utiliza la fuerza armada sino en servicio del bien común...hemos decidido...”, y los mandatarios allí presentes acordaron todo el documento, que desarrolla la estructura y la

forma para llevar a buen término los objetivos enunciados. Hoy en día 193 Estados, la práctica totalidad de las naciones del planeta han suscrito la Carta y forman parte de la Organización de las Naciones Unidas.

Es comúnmente aceptado que el derecho internacional está integrado por los tratados entre Estados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho. Hoy en día, en la Carta y en los demás documentos de las Naciones Unidas, así como en la Corte Internacional de Justicia, su principal órgano judicial, radican las principales fuentes del derecho internacional. De hecho lo más parecido a un órgano supremo legislador mundial es la Asamblea General de la ONU.

Hasta bien entrado el siglo XX el recurso a la guerra por parte de los Estados se consideró como un derecho consustancial a su propia soberanía y el uso de la fuerza fue el medio habitual para solucionar las “diferencias” entre ellos. En la práctica, hasta que se crearon las Naciones Unidas no cobró vigor la prohibición general del uso de la fuerza que, aún así, no es absoluta puesto que en cumplimiento de su objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales la propia Carta reconoce la posibilidad de su utilización por parte de la propia Organización.

Esta posible utilización de la fuerza se recoge en el Capítulo VII de la Carta, por virtud del cual el Consejo de Seguridad, ha pasado a ser “algo así como el vigilante de la paz internacional”¹. De hecho establece que el Consejo de Seguridad “determinara la existencia de toda amenaza a la paz... y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas” (artículo 39), que “podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza han de emplearse” (artículo 41), y que “si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz” (artículo 42).

Posteriormente se ha interpretado que estas competencias del Consejo de Seguridad eran de aplicación a situaciones en las que se estaba conculcando con uso de la violencia el respeto a los derechos humanos y políticos en el contexto de situaciones de crisis. Consecuentemente el Consejo de Seguridad ha ido progresivamente ampliando el radio de acción de sus competencias en las misiones de gestión de crisis.

En cualquier caso, “en aquellos supuestos en que para la gestión de crisis sea necesario recurrir al uso de la fuerza, será imprescindible la autorización previa del Consejo de Seguridad. Así se desprende de la Carta de San Francisco y así ha sido puesto de relieve tanto

¹ Quesada, Carmen y De Castro, Claribel. *El derecho internacional de la gestión de crisis*. Pag 73/74 del libro *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. Enrique Vega y otros. Instituto Universitario General Gutierrez Mellado. Madrid 2007.

por la Unión Europea como por la OTAN al afirmar que ejercerán sus funciones Seguridad de acuerdo con esta carta”.

Otro aspecto a considerar con respecto a las crisis, y aún con el telón de fondo del fracaso de la intervención en Libia, sería una valoración del resultado del mecanismo que Naciones Unidas ha empleado para la gestión de las mismas: las Operaciones de Paz. Es cierto que las posibilidades y los resultados de las Operaciones de Paz son limitados, y que ha habido errores en su ejecución e incluso fracasos, pero no por ello las Naciones Unidas deben renunciar a este tipo de misiones. De hecho es más bien al contrario: el mundo de nuestros días tiene necesidad de estas operaciones y es precisamente Naciones Unidas la única organización que puede proporcionar legalmente este “producto” y quien debe liderar las mismas, ya sea directamente o a través de otras organizaciones de seguridad internacionales como la OTAN, la Unión Europea o la Unión Africana.

Paralelamente el concepto de seguridad ha ido ampliándose en extensión y en profundidad a medida que las sociedades occidentales se han ido volviendo más exigentes ante el respeto de los derechos del individuo y más generosas en su aplicación a los países en donde estos derechos estaban siendo pisoteados. Conviene quizás recordar que las primeras acepciones del término seguridad se referían únicamente a los Estados y que el objetivo se centraba en la ausencia de amenazas de carácter militar para los mismos. La verdadera revolución del término seguridad es su ampliación en profundidad al aparecer en los últimos años el concepto de seguridad humana. Citando al profesor Rafael Grasa, “las definiciones de paz, de seguridad y de desarrollo empiezan a mostrar rasgos análogos...y el actor referente al que debe proporcionarse o asegurar paz, seguridad y desarrollo pasan a ser las personas”². También aparece el concepto de seguridad individual de la persona, incluso frente a su propio Estado, y en esta situación se abren paso los compromisos que conlleva la aplicación de estos conceptos frente a la acción de algunos Gobiernos, soberanos sí, pero que son opresores de su propia población, como ha sido el caso de Libia durante décadas. Estamos hablando de un tipo de seguridad integral que defiende el derecho de toda persona, tanto a los aspectos de su seguridad física como a sus justas aspiraciones como ser humano.

Y en este contexto, y con especial importancia para el caso de Libia porque justificó la intervención internacional en este país, en el año 2005 se abrió un debate en el seno de Naciones Unidas sobre un concepto que, aunque estaba implícito en el preámbulo de su Carta fundacional, no se había recogido en ella explícitamente ni se había hecho uso específico de él hasta entonces para justificar las intervenciones militares de carácter humanitario: el de la “responsabilidad de proteger”. Veámoslo.

² Grasa, Rafael. *Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz*. pag 73. Colección Recerca per la Pau. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans. Generalidad de Cataluña. Barcelona.

El resultado del debate se plasmó en el Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU del 2005. Allí se acordó unánimemente (párrafo 138) que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”... y todos los dirigentes allí reunidos aceptaron esa responsabilidad. Más contundente fue el párrafo 139, por el que los mandatarios participantes en la Cumbre se mostraron “dispuestos a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta incluido su Capítulo VII... si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³

Cuatro años más tarde, el 12 de enero de 2009, el Secretario General de la ONU, en su Informe a la Asamblea General, recordaba a todos los países las decisiones tomadas en la Cumbre del 2005 sobre la responsabilidad de proteger y exponía la estrategia a seguir en este asunto basándose en tres pilares, el último de los cuales desarrollaba precisamente la “respuesta oportuna y decisiva” que habían acordado los Jefes de Estado en la Cumbre del 2005.

En cualquier caso las intervenciones militares de carácter humanitario que se apoyan en las decisiones de las Naciones Unidas sobre el concepto de responsabilidad de proteger constituyen un asunto delicado. Delicado porque el derecho internacional no contempla estas intervenciones, por las diferentes percepciones de los países sobre el respeto a la soberanía de los otros, por la posible colisión con los intereses particulares de uno u otro país en una acción de este tipo y, finalmente pero no de menos importancia, por la opinión pública de las sociedades occidentales, que son más sensibles al nivel de bienestar alcanzado y a sus intereses a corto plazo que a consideraciones morales de alcance universal.

Como conclusión podemos convenir que la legitimidad de una intervención militar humanitaria de la ONU en función del principio de la responsabilidad de proteger en una crisis, en este caso la intervención en Libia, y del uso de la fuerza si es necesario durante la misma, están suficientemente garantizados por el marco jurídico que ofrecen las Naciones Unidas. Como ya se ha dicho, no hay que olvidar que la fuente más importante de legalidad internacional es la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de su Consejo de Seguridad. En cualquier caso, y a la hora de considerar la aplicación del concepto de la “responsabilidad de proteger”, este trabajo defiende, citando al profesor Mario Ángel Laborie, “la supremacía de los derechos humanos sobre el derecho de soberanía de los Estados”, y que por lo tanto “el recurso a la fuerza es legítimo cuando se trata de poner fin al sufrimiento humano”⁴.

³ Documento A/RES/60/1 de 24 de octubre de 2005. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General.

⁴ Laborie, Mario Angel. *Intervención*. Revista Ejército nº 843 junio 2011. Madrid.

LOS MANDATOS INTERNACIONALES EN LA CRISIS LIBIA

En Naciones Unidas es norma que las Resoluciones del Consejo de Seguridad contengan cada una de ellas el mandato explícito para la misión, con los elementos esenciales para la comprensión de la misma. Además, en las Resoluciones se especifica si la misión se enmarca en los capítulos VI o VII de la Carta, lo que también ayuda a clarificar el mandato. Por su parte, la Unión Europea establece sus mandatos en forma de Decisiones del Consejo Europeo, que pueden posteriormente modificarse o ampliarse si es necesario.

La primera consideración que podemos hacernos es que los mandatos internacionales sobre la crisis libia han sido varios, tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Europea, y que se han ido ampliando, endureciendo o variando dependiendo de las circunstancias que atravesaba la situación. También los ha habido de carácter militar y de carácter civil, para poder atender así a todos los aspectos de la crisis. Principalmente los mandatos se han plasmado en forma de Resoluciones del Consejo de Seguridad. Analizaremos todas las que afectan a Libia y abordaremos también las Decisiones de la Unión Europea, que en ningún momento ha sido ajena a los acontecimientos ni a la crisis que viene sacudiendo este país desde el año 2011.

En los últimos meses de 2010 y primeros del 2011 la situación en Libia se estaba deteriorando aceleradamente. Influyó en ello los levantamientos que se produjeron en los países vecinos, que recibieron el eufemístico nombre de “primaveras árabes”. En un ambiente ya enrarecido, el 16 de febrero del 2011 una multitud se manifestó en contra de la detención de un abogado activista de los derechos humanos y se enfrentó a la policía en Bengasi. La represión dejó un balance de al menos 24 muertos según el diario El País⁵ y de aproximadamente cerca de un centenar de muertos según otras fuentes. En cualquier caso este número fue aumentando exponencialmente según pasaban los días, y la situación se convirtió de facto en una guerra civil. La oposición al régimen estableció una coalición revolucionaria, el Consejo Nacional de Transición, y el ejército de Gadafi frenó la ofensiva rebelde.

El asunto había ya saltado a Naciones Unidas y se debatía en el Consejo de Seguridad. Como resultado, este emitió la Resolución 1970 el 26 de febrero que literalmente exponía que, “considerando que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente pueden constituir crímenes de lesa humanidad” y “recordando la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”, “insta a las autoridades libias a actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”⁶.

⁵ www.elpais.com.especial/revueltas-en-elmundo-arabe/libia/

⁶ Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 26 de febrero.

Gadafi hizo caso omiso de la resolución de la ONU, la represión creció, el régimen libio empleo su aviación contra los insurgentes y la preocupación creció en las Naciones Unidas, donde las posturas de los países miembros del Consejo de Seguridad divergían sobre las medidas a aplicar, aun encontrando todos ellos desproporcionada la represión ordenada por Gadafi e intolerables las violaciones de los derechos humanos que se estaban produciendo en el país.

Diez días más tarde Francia e Inglaterra reconocieron a la oposición como único interlocutor válido y seguidamente también lo hizo la Unión Europea. Los Estados Unidos denunciaron la violación de la Resolución 1970. Gadafi amenazó con represalias.

Al “primer aviso” oficial que constituyó la Resolución 1970 le siguió el definitivo veredicto menos de tres semanas más tarde, la Resolución 1973 (2011) del 17 de marzo. El Consejo de Seguridad se reunió ese día para considerar el documento S/2011/142 que contenía el texto de un proyecto de Resolución presentado por el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y el Líbano. Dos días antes se había reunido el G-8 en París para discutir una posible intervención militar sin llegar a ningún acuerdo definitivo, y el 11 de marzo también lo había hecho el Consejo de Europa de la Unión Europea.

En la reunión del Consejo de Seguridad del 17 de marzo, 11 países se mostraron partidarios de una intervención militar inmediata, y Alemania, Rusia, Brasil, India, y China optaron por abstenerse. Por su interés a la luz de los acontecimientos posteriores se transcriben aquí parte de los argumentos expuestos por algunas de las naciones que se abstuvieron.

El representante alemán declaró literalmente que “percibimos que hay grandes riesgos. Si las medidas propuestas resultan ineficaces corremos el riesgo de vernos sumidos en un conflicto militar prolongado que podría afectar a la región en general”. El representante de Brasil declaró que “nos preocupa que las medidas pudieran tener el efecto no buscado de agravar la tensión sobre el terreno y provocar más mal que bien, precisamente a los civiles que nos comprometemos a proteger”. Por su parte, el embajador ruso declaró que “el texto que se proponía -que sería seguidamente aprobado como Resolución 1973- se transformó ante nuestros propios ojos trascendiendo el concepto inicial enunciado por la Liga de los Estados Árabes y se introdujeron en el texto disposiciones que podían abrir las puertas a una intervención militar a gran escala”⁷. Estas declaraciones no necesitan comentarios.

El resultado de la reunión es que se aprobó la Resolución 1973 cuyo punto número 4 “autoriza a los Estados miembros a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales...adopten todas las medidas necesarias...para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque...decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles... y autoriza a los estados miembros...a adoptar

⁷ 6498 sesión del Consejo de Seguridad. Documento S/PV.6498

todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos”⁸. Además el Consejo de Seguridad reforzó sus decisiones sobre el embargo de armas y la congelación de activos decretada en su Resolución 1970.

Dos días más tarde, el 19 de marzo, tuvo lugar la Cumbre de París para ultimar la decisión de lanzar una campaña de ataques aéreos, que ya estaba prácticamente decidida por sus principales protagonistas, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos. Participaron en la Cumbre un gran número de representantes de países y organismos internacionales, entre ellos el Presidente francés, el primer ministro británico, la Secretaria de Estado norteamericana, el Secretario General de la ONU, el Presidente del Consejo Europeo y la Alta Representante para la PESC, la Canciller alemana, el Presidente de la Liga Árabe, el Presidente del Gobierno español, el Primer Ministro italiano, y representantes de los Emiratos árabes Unidos, Iraq, Jordania y Marruecos. Esta Cumbre dio la luz verde definitiva al inicio de los ataques aéreos que comenzaron ese mismo día con un ataque de los aviones franceses.⁹

Una semana más tarde de la emisión de la Resolución 1973, y cuatro días después de iniciarse los ataques, el Consejo Europeo se reunió el 24 de Marzo para tratar, entre otros asuntos, la situación en Libia. El Consejo Europeo refrendó las decisiones adoptadas por su Consejo de Asuntos Exteriores tres días antes (el 21 de Marzo) y manifestó su satisfacción por las Resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, que habían dado el apoyo legal a los ataques aéreos, y por el resultado de la Cumbre de Paris del 19 de Marzo. En este Consejo Europeo se consideró que “las medidas adoptadas de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad han contribuido de manera significativa a proteger a la población civil y las zonas pobladas por civiles que se hayan bajo amenaza de ataques”. Este trabajo considera estas afirmaciones como una declaración política prematura de una situación que la UE no conocía con suficiente profundidad.

El 1 de abril se reunió el Consejo de la Unión Europea en la configuración de Ministros de Asuntos Exteriores y, tras examinar la propuesta de la Alta Representante de la Unión y citar literalmente el punto 4 de la Resolución 1973 que daba autorización para los ataques aéreos, una vez más “manifestó su satisfacción por la adopción de la Resolución 1973 y destacó la determinación de la Unión de contribuir a su aplicación”.

El artículo 1 de la Decisión del Consejo del 1 de abril¹⁰ determinaba literalmente que “con miras a respaldar los mandatos de las Resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión, a solicitud de la OCAH, llevara a cabo en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa una operación militar denominada en lo sucesivo EUFOR

⁸ Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU. 17 de marzo de 2011.

⁹ Información contrastada con “lainformación.com” y “Made for minds”, ambos de 19 de marzo 2011.

¹⁰ Decisión 2011/210/PESC del Consejo “Sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia)”

Libia, destinada a apoyar la asistencia humanitaria en la región... que contribuirá a la circulación y evacuación segura de las personas desplazadas y prestará ayuda con capacidades específicas a las organizaciones humanitarias en sus actividades”. No obstante, esta formulación, que es en si misma el núcleo del mandato de la UE sobre la operación EUFOR Libia, no era suficientemente precisa.

La Unión Europea, siguiendo la Decisión del Consejo del 1 de abril, dispuso los detalles de mando, dependencias, seguimiento y dirección militar de la operación, y estableció que EUFOR Libia finalizaría su misión a más tardar cuatro meses después de que se alcanzase la Capacidad Operativa Inicial.

El 12 de abril tuvo lugar un nuevo Consejo. En sus Conclusiones confirmó que, “si así lo pide la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) de la ONU, llevaría cabo la operación EUFOR Libia para dar apoyo a la ayuda humanitaria en la región”¹¹.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas no estimó procedente solicitar la operación EUFOR Libia, cuyo mandato era impreciso y poco desarrollado. Se habló posteriormente de una cifra no superior a 1000 efectivos con el objetivo de colaborar a la entrega de la ayuda humanitaria estableciendo corredores en el interior del país y respondiendo a cualquier intento de impedir su llegada. La OCAH comunicó a la Unión Europea que pretendía utilizar primeramente las opciones civiles¹². Sin llegar nunca a un resultado concreto, el Consejo derogó finalmente la operación EUFOR Libia el 28 de noviembre del mismo año 2011.¹³

En cualquier caso la guerra siguió su curso, y los países de la Coalición, inicialmente con la operación Odissey Dawn y a continuación con la Unified Protector bajo mando OTAN, llevaron a cabo la campaña, mucho más lejos de lo estipulado en el mandato de la ONU contenido en la Resolución 1973.

Avanzado el conflicto pero antes de su finalización, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió el 16 de septiembre la Resolución 2009 (2011) por la que se estableció la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) con un mandato de naturaleza civil, y muy ambicioso: “prestar asistencia y apoyo a los esfuerzos nacionales libios para restaurar la seguridad y el orden público...promover el estado de derecho...entablar un diálogo político inclusivo...propiciar la reconciliación nacional y emprender el proceso constituyente y electoral; afianzar la autoridad del Estado... promover y proteger los derechos humanos, en particular los de los grupos vulnerables...adoptar las medidas inmediatas que sean necesarias para poner en marcha la recuperación económica, y coordinar el apoyo que se

¹¹ Conclusiones del Consejo del 12 de abril de 2011. Documento 8925/11.

¹² Blazquez, Adrian. EUFOR Libia: el fracaso de la UE ante la crisis humanitaria de 2011. 17 junio 2015. El OrdenMundial en el siglo XXI

¹³ Decisión del Consejo del 28 de noviembre de 2011. Documento 2011/764/PESC.

pueda solicitar a otros actores multilaterales y bilaterales, según proceda”¹⁴. Aunque el mandato establecía un periodo inicial de tres meses, hoy, cuatro años más tarde, la UNSMIL sigue esforzándose por lograr la paz y la estabilidad en el país. El Mandato inicial de la UNSMIL fue ampliado y matizado posteriormente el 12 de marzo de 2012, el 14 de marzo de 2013 y el 13 de marzo de 2015 con las Resoluciones 2040 (que añadía entre otros requerimientos el de asegurar y gestionar las fronteras de Libia), 2095 y 2144)¹⁵.

No fueron todos estos mandatos internacionales de la ONU y de la Unión Europea los únicos que se han emitido a lo largo de toda la crisis libia. Posteriormente al fracaso del establecimiento de de la operación EUFOR Libia, el Consejo de la Unión Europea lanzó el 22 de mayo de 2013 una nueva misión¹⁶, dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa y esta vez de carácter civil, la EUBAM Libia, con el mandato de “apoyar a las autoridades libias a desarrollar la gestión y seguridad de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país. EUBAM desarrollaría su trabajo mediante asesoramiento para reforzar los servicios de aduanas y aconsejando a las autoridades libias en el desarrollo de una estrategia integrada de gestión de las fronteras nacionales”,¹⁷ y todo ello sin desarrollar ninguna función ejecutiva.

Desde su llegada al país, la EUBAM ha ayudado a las autoridades libias a establecer un organismo interministerial, el BMWG (Border Management Working Group) para coordinar las actividades de todas las agencias y actores libios implicados en la vigilancia y control de las fronteras, y el apoyo internacional a estas actividades. Con un personal cifrado inicialmente en un centenar de personas (que al parecer nunca llegó a alcanzar), ha desarrollado su trabajo en varias localidades del país, entre ellas Trípoli, Misrata y Gadamesh (al borde de la frontera con Argelia), y ha entrenado a cientos de guardias fronterizos y personal implicado en seguridad aérea, búsqueda y salvamento marítimo, y controles de carretera y de vehículos.

En agosto del año 2014, y ante el incremento de la violencia y la inseguridad en el país, la EUBAM disminuyó sus efectivos y se trasladó a Tunez, donde su trabajo se ha centrado en elaborar estudios y organizar seminarios y reuniones, siempre fuera de Libia. El fin de la misión estaba previsto para el 21 de mayo de este año, pero recientemente se ha extendido hasta el próximo 21 de noviembre.¹⁸

¹⁴ Resolución 2009 (2011) de 16 de septiembre de 2011 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Documento S/RES/2009 (2011).

¹⁵ Documentos S/RES/2040 (2012) de 12 de marzo de 2012, S/RES/2095 (2013) de 14 de marzo de 2013, y S/RES/2144 (2014) de 13 de marzo de 2015. .

¹⁶ Decisión del Consejo 2013/233/PESC de 22 de mayo de 2013.

¹⁷ Información procedente de “European Union External Action. Common Security and Defence Policy. EU Integrated Border Assistance Mission in Libya”. Enero 2015.

¹⁸ Decisión (PESC)2015 del Consejo del 21 de mayo de 2015, que modifica la 2013/233/PESC.

Finalmente, y ante la tragedia creciente de la emigración ilegal que ofrece en estos momentos el balance de alrededor de 200.000 emigrantes recogidos en el Mediterráneo desde que Italia comenzó la operación Mare Nostrum, y un número difícil de calcular pero siempre impresionante de víctimas durante los trayectos, el pasado 23 de abril se convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, que emitió al finalizar la Decisión (el mandato) de “reforzar nuestra presencia en el mar para luchar contra los traficantes, prevenir los flujos de migración ilegal y reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas” afirmando que “apoyaremos activamente todos los esfuerzos dirigidos por la ONU con el objetivo de restablecer la autoridad del Gobierno de Libia”.¹⁹

Como consecuencia de este mandato del Consejo Europeo se inició el planeamiento de una operación militar siguiendo el proceso de planeamiento de la Unión Europea, y el 18 de mayo el Consejo Europeo aprobaba la Decisión del establecimiento de la operación EUNAVFOR MED. Según el Mandato del Consejo²⁰, la operación se llevaría a cabo en tres fases consecutivas, la primera de ellas “detección y monitorización de las redes de emigración mediante recolección de información y patrulla en alta mar”, la segunda “llevando a cabo abordajes, búsquedas, captura y desviación en alta mar de los barcos sospechosos” y pasando posteriormente, “de acuerdo con una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU o consentimiento del país en cuyas costas se opere”, a hacerlo no solo en alta mar sino también “en las aguas territoriales e internas” del Estado en cuestión. La tercera fase, siempre de acuerdo con una Resolución “aplicable” del Consejo de Seguridad, extendería sus actividades al territorio de Libia.

Ya en el planeamiento se produjeron algunas discrepancias entre los Estados miembros de la Unión sobre esta operación. Alemania, por su legislación interna, no podía ejercer “funciones ejecutivas” sin consentimiento formal del Bundestag, y solicitó una mención expresa para eximirla de hacerlas, y Grecia y Malta exigieron una definición precisa de las áreas en las que cada país (ellos principalmente) deberían ejercer sus responsabilidades.

Las discrepancias más importantes fueron la de Suecia e Irlanda, que estimaron que la operación necesitaba desde el principio una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, y, particularmente importante, la de Italia, que ha recogido ya en el contexto de su operación Mare Nostrum a más de 170.000 inmigrantes clandestinos, y exigía un reparto entre todos los países de la Unión de los que ahora se recogieran.

El Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea tomó finalmente la decisión de lanzar la operación el pasado 22 de junio²¹ y cinco días más tarde el Comandante de la Operación declaraba que los medios navales puestos a su disposición habían alcanzado su capacidad operativa. La fase 1 de la operación había comenzado. España ha contribuido a esta fase con

¹⁹ Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo del 23 de abril de 2015. Declaración

²⁰ Decisión del Consejo (CFSP) 2015/778 de 18 mayo 2015, Artículo 2.

²¹ Decisión del Consejo (CFSP) 2015/972 de 22 de junio

un avión de patrulla marítima y con personal destacado en el Cuartel General Operacional de esta Misión situado en Roma y en el Cuartel General avanzado, situado en el portaaviones Cavour, buque insignia de la operación.

El paso a la fase 2 fue decidida por el Comité Político y de Seguridad el 28 de septiembre tras recibir el informe del Comandante de la Operación comunicando que se habían cumplido los objetivos de la fase 1, y estableciendo la fecha de transición entre ambas fases para el 7 de octubre. En esa fecha los efectivos de la operación contaron con seis unidades navales (el portaaviones Cavour, dos buques alemanes, uno británico, uno francés, y una fragata española) y siete aviones y helicópteros. Tres buques más se les unirían en las semanas siguientes.

La Resolución 2240(2015) aprobada por el Comité de Seguridad de la ONU el 9 de octubre dio un soporte legal a la fase 2 “instando a los Estados y a las organizaciones regionales cuyos buques de guerra y aeronaves operan en alta mar y en el espacio aéreo frente a las costas de Libia”...”a que intensifiquen y coordinen sus esfuerzos para impedir los actos de tráfico de migrantes y trata de personas, en cooperación con Libia”. En concreto, el artículo 10 de la Resolución autoriza a “emplear todas las medidas que dicten las circunstancias” y el artículo 11 matiza la autorización del artículo anterior afirmando que la autorización “se aplicara solo a la lucha contra los traficantes y tratantes en alta mar”²². Y en ello estamos a la hora de escribir este trabajo.

Teóricamente esta misión militar deberá continuar, una vez que haya finalizado con éxito, con una misión civil para capacitar al Estado libio para ejercer un control eficaz sobre sus fronteras y sobre los flujos de emigración desde sus costas. Esta misión civil se orientaría no solo a vigilar e impedir el tráfico ilícito de inmigrantes, sino también a mejorar la gestión libia de las fronteras marítimas y a articular un sistema de búsqueda y salvamento.

El futuro de Libia es una incógnita que no solo afecta al propio país sino a toda Europa. Tanto Naciones Unidas como la Unión Europea y, por supuesto, los Estados Unidos como principal aliado de Europa occidental, seguirán tomando todas las medidas que sean necesarias para enderezar la situación de Libia en cumplimiento de su compromiso con la paz internacional y con su propia seguridad. Y lo harán en el marco jurídico que se ha descrito en estas páginas y, como no, amparados por la legalidad que la Carta de las Naciones Unidas les confiere para hacerlo.

*Eduardo Zamarripa Martínez**

TG.EA. Director General Infraestructura

²² Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad de la ONU.