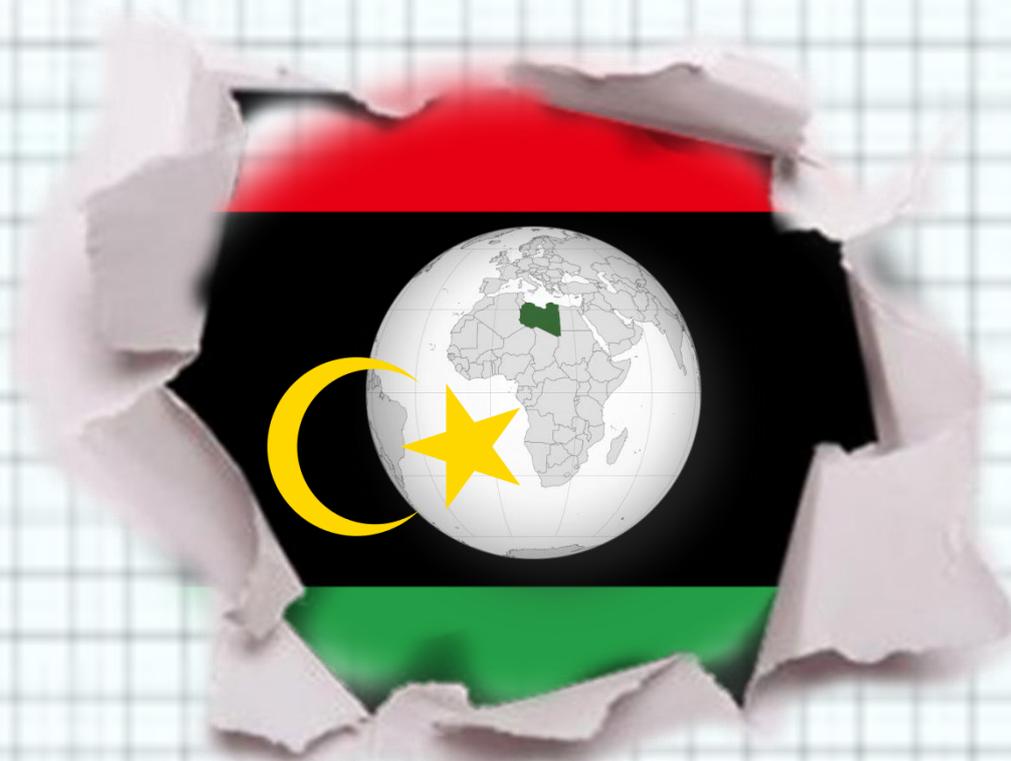


# **DOCUMENTOS DE TRABAJO 1 / 2018**

## **Estados fallidos y sus repercusiones en el Ordenamiento Jurídico Internacional: El caso de Libia**

*\*Los Documentos de Trabajo son análisis y estudios elaborados por colaboradores, estudiantes y alumnos en prácticas de titulaciones con las que existen convenios de colaboración\**



CEU

**CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA  
GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL**



*\*Las opiniones contenidas en los Documentos de Trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente la opinión de la Dirección General de la Guardia Civil\**

# *Estados fallidos y sus repercusiones en el Ordenamiento Jurídico Internacional: el caso de Libia*

*Máster Universitario en Relaciones Internacionales  
Instituto Universitario de Estudios Europeos  
Universidad CEU San Pablo-Madrid*

**Valentina Ricca**

*Colaboradora analista del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil*

## **ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

### **Capítulo I**

#### **La situación de fragilidad y el fracaso de un estado: el caso de Libia**

1.1. Soberanía, debilidad y fracaso.....	9
1.2. Causas, caracteres y repercusiones de los Estados fallidos.....	13
1.3. La crisis en Libia .....	15

### **Capítulo II**

#### **Las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger**

2.1. La primera medida contra Libia .....	22
2.2. La importancia de la Resolución 1973 (2011) .....	23
2.2.1. La intervención armada y la autorización al uso de la fuerza.....	23
2.2.2. La responsabilidad de proteger como justificación para la injerencia externa .....	26
2.2.3. La medida de congelación de los activos y el papel de la cooperación al desarrollo en los Estados frágiles.....	31

2.3. Después de la Resolución 1973 (2011) .....	35
2.4. La respuesta de la Unión Europea .....	37

### **Capítulo III**

#### **La situación actual y las consecuencias del fracaso**

3.1. La situación actual.....	39
3.2. Las graves violaciones de los derechos humanos .....	45
3.3. La crisis de migrantes y refugiados .....	51

CONCLUSIONES .....	61
--------------------	----

#### **Bibliografía**

Monografías .....	66
Artículos.....	67
Resoluciones, Tratados y Otros Documentos Oficiales.....	69
- Naciones Unidas.....	69
- Unión Europea.....	71
- Otros .....	72

## INTRODUCCIÓN

### I. Objeto de estudio

El **objeto** de este trabajo es el análisis de la problemática que plantean los Estados “fallidos” en el marco del derecho internacional y de los derechos humanos, teniendo en cuenta que usualmente sus repercusiones afectan a la comunidad internacional en su conjunto, ya que dentro de estos Estados se producen violaciones masivas y graves de los derechos humanos que quedan impunes por la falta de una autoridad de gobierno soberana.

Más específicamente, se toma en consideración el caso de Libia y se intenta responder a una **cuestión** de primordial importancia y actualidad para la comunidad internacional, es decir, si un Estado afectado por un conflicto interno, donde las instituciones han fracasado y existen profundas violaciones de los derechos humanos, puede seguir invocando los principios internacionalmente reconocidos de soberanía de los Estados y de no injerencia en los asuntos internos o si la falta total de una autoridad de gobierno puede autorizar a la sociedad internacional a la intervención. Frente a este último caso, cabe preguntarse cuáles son los presupuestos específicos que autorizan a intervenir y cuales los límites, pero también las responsabilidades que se generan para la comunidad internacional, cuya tarea fundamental debería consistir en la salvaguarda de los derechos humanos y de la paz en el mundo. De hecho, otra relevante cuestión que se plantea en este trabajo es la eficacia del planteamiento adoptado por la comunidad global en el momento de abordar una situación de disolución estatal y, en particular, la efectividad de las medidas adoptadas por los principales actores internacionales al fin de hacer frente a la crisis derivada del conflicto libio y, especialmente, a la emergencia de los migrantes y refugiados que sigue teniendo repercusiones cada vez más graves sobre el delicado equilibrio internacional.

Bajo la premisa que una situación de inestabilidad, conflicto armado interno y total ausencia de instituciones legales que garanticen los derechos de las poblaciones civiles, pueda no sólo autorizar la injerencia externa, sino y, más bien, fundamenta el surgimiento de una responsabilidad para la comunidad internacional, o sea, la responsabilidad de proteger, se ha planteado la siguiente **hipótesis** en relación con la crisis que afecta Libia y con la manera en que la comunidad internacional debería actuar frente al fracaso de un Estado: la intervención en virtud de la responsabilidad de proteger y también cualquier otra medida que se adopte para hacer frente a la crisis interna de un Estado que repercute a nivel internacional, de un lado, no están exentas de

límites - porque la responsabilidad de proteger no puede ser utilizada como pretexto para llevar a cabo una intervención que encubre el perseguimiento de beneficios personales o ventajas económicas para las potencias del mundo – y, del otro, deberían efectivamente alcanzar la protección de los civiles, no solo persiguiendo y sancionando los crímenes cometidos, sino también intentando restablecer un Estado de derecho, seguro y estable, con instituciones que actúen en el marco de la ley y que protejan a la población civil.

Por eso, se procede a analizar primero el estallido de la primavera árabe en Libia en 2011 y en segundo lugar la situación libia actual, así como las principales decisiones adoptadas a partir de 2011 por las Naciones Unidas y la Unión Europea al fin de intentar solucionar la crisis, y se plantean fundamentalmente los siguientes **objetivos a solucionar del trabajo**: el primer objetivo es establecer si las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad han sido adecuadas, legales y proporcionadas a las exigencias que se habían presentado, analizando a tal propósito los presupuestos y los límites que deberían respetarse cuando los Estados intervienen en los asuntos internos de una nación soberana; el segundo objetivo es averiguar si ahora, durante el “post-conflicto”, se están llevando a cabo intentos reales y se están adoptando medidas eficaces por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la Unión Europea a efectos de contrarrestar la crisis y proteger de las personas afectadas por violaciones masivas de los derechos humanos y por la consiguiente emergencia migratoria y de refugiados. Como objetivo último, se pretende evaluar el éxito de la actitud actual de la comunidad internación frente al supuesto de un Estado fallido.

La **razón** por la que se ha decido concentrar el interés de la investigación en esta temática es la particular relevancia desempeñada en la actualidad por tres factores: de un lado, el fracaso del “Estado Africano”, ya que Libia no es el único Estado fallido que ha explotado durante la era de la post-colonización y los fracasos, que se concentran sobre todo en el continente africano, están teniendo consecuencias que no pueden subestimarse por toda la comunidad global, y no exclusivamente por los Estados “vecinos”.

Del otro lado, una de estas consecuencias es de candente actualidad y es la crisis migratoria y de refugiados a la que se está enfrentando la sociedad internacional y, sobre todo, la región del Sur de Europa; esta emergencia está planteando numerosos problemas por las violaciones de los derechos humanos que ha conllevado y porque los Estados “estables” no estaban preparados a la propagación de la “inestabilidad” de las primaveras árabes y de sus efectos.

Por eso, en el trabajo se hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas eficaces para hacer frente a esta crisis y restablecer las instituciones fallidas, dejando al margen las nuevas fricciones que la cuestión está promoviendo sobre todo dentro de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por último, se considera también especialmente importante examinar, en el marco del derecho internacional, la aplicación del principio de la responsabilidad de proteger a la crisis libia, realizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como justificación para la injerencia externa en los asuntos internos de un Estado, y eso porque, constatado que el problema de los Estados fallidos representa un asunto de actualidad que no está circunscrito al caso de Libia, se estima relevante evaluar los presupuestos que dan lugar a la aplicación del principio en objeto y la aplicación concreta realizada en la crisis libia, al fin de desarrollar perspectivas futuras de aplicación de la responsabilidad de proteger a otros casos de fracaso estatal.

## **II. Método**

Al fin de llevar a cabo este estudio, se ha aplicado una metodología de dogmática jurídica, consultando principalmente fuentes primarias y extrayendo conclusiones válidas incluso más allá del caso concreto.

De hecho, en la primera fase del trabajo se han contemplado las calidades que un Estado debe tener para que se pueda considerar soberano y se han tomado en consideración los principios del derecho internacional, corolarios de la soberanía, que protegen un Estado de las injerencias externas.

A continuación, se ha planteado el supuesto de la pérdida de autoridad soberana por parte de un Estado con su consiguiente fracaso, mencionando, a este respecto, la doctrina más relevante en materia, ya que no existe una definición de “Estado fallido” dada por el derecho internacional.

Después de un análisis de causas, caracteres y posibles repercusiones, se ha puesto la cuestión de si un Estado en situación de fracaso pueda seguir gozando del contenido de los principios del derecho internacional conectados con la soberanía estatal.

Para intentar resolver la cuestión se ha adoptado un método analítico centrándose en un caso práctico de Estado fallido, el caso de Libia, y se ha procedido analizando primero la situación que ha llevado a su fracaso y luego las principales Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptadas para hacer frente a la crisis, contextualizándolas al fin de llegar a una solución

para la primera cuestión, es decir, la existencia de un fundamento legal para la injerencia externa en los asuntos internos de un Estado y, sobre todo, sus límites y las responsabilidades que produce.

En un tercer momento, se ha planteado la situación actual del país y se han analizado las medidas adoptadas por diferentes actores internacionales al fin de solucionar los graves efectos que la crisis está teniendo a nivel global, con el propósito de averiguar la efectividad y la adecuación de estas iniciativas.

Finalmente, siempre partiendo del análisis del caso práctico se ha llegado a conclusiones aplicables no sólo a la situación concreta sino extensibles a asuntos similares en el seno del derecho internacional.

### **III. Fuentes de conocimiento**

El análisis se ha desarrollado fundamentalmente mediante el estudio de fuentes de conocimiento primarias, entre las cuales se destacan la Carta de Naciones Unidas de 1945, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención de Dublín de 1990, algunas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y, para la materia fronteriza y de crisis migratoria, las Decisiones del Consejo de la Unión Europea adoptadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que forma parte de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común).

Por cierto, el núcleo central de este trabajo se basa en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobadas entre 2011 y 2017 en relación con la situación en Libia y con la paz y seguridad en África. Las resoluciones se han analizado en el detalle no sólo para examinar las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis libia y monitorear el seguimiento de los hechos, sino también al fin de entender la actitud de la comunidad internacional hacia el fracaso de un Estado y la resultante emergencia humanitaria y, sobre todo, su conformidad al derecho internacional.

Asimismo, se han tomado en consideración dos Declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2017 y las Observaciones, de mayo de 2018, del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, Ghassan Salamé, sobre la situación en Libia.

Se ha hecho particular uso de la página web de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

(ACNUDH) para entender el estado de la cuestión libia y encontrar informaciones actualizadas y genuinas. En particular, se han empleado Documentos Oficiales, tal como los Informes y las Investigaciones del ACNUDH, enfocados en las violaciones de los derechos humanos y en la emergencia de migrantes y refugiados al fin de tener una visión completa del fenómeno y de su portada. En relación con las definiciones de refugiados y migrantes, se han considerado los principios y directrices recomendados por el ACNUDH.

Por otro lado, se han utilizado fuentes provenientes de organizaciones intergubernamentales (como la OECD), no gubernativas (Global Justice Now, entre otras) y de *think thank* (por ejemplo, el Índice de Estados Frágiles del *think thank* americano The Fund for Peace).

Entre las fuentes de conocimiento secundarias elaboradas por la doctrina, cabe destacar los estudios de los de autores más influyentes en tema de Estados fallidos, como el especialista Robert Rotberg, director del programa sobre conflictos interestatales y resolución de conflictos de la Escuela de Gobierno Kennedy y presidente de la World Peace Foundation, del cual se han analizado dos monografías; dos artículos publicados en la *Revista Española de Derecho Internacional* por el catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Carlos Jiménez Piernas; y la monografía de la catedrática Ana Gemma López Martín siempre inherente a los Estados fallidos; en economía y en materia de cooperación al desarrollo, cabe mencionar las monografías de expertos como Roger Riddell, Homi Kharas, Paul Collier y Jeffrey Sachs.

En relación con el principio de la responsabilidad de proteger, la situación en Libia, las violaciones de los derechos humanos y el papel de la Unión Europea a estos respectos, se ha recurrido a la monografía coordinada por la Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Ana Manero Salvador, y a los estudios publicados, sobre todo, en el Anuario de Derecho Internacional por varios destacados autores, como Daniel Oliva Martínez, María José Cervell Hortal, Romualdo Bermejo García, Eugenia López-Jacoiste Díaz, Cesáreo Gutiérrez Espada y Carlos Echeverría Jesús.

Además, se han consultado algunos estudios del Instituto Español de Estudios Estratégicos, del Real Instituto Elcano, del Instituto Affari Internazionali italiano (IAI), del Osservatorio di Politica Internazionale italiano y del periódico español Política Exterior.

#### IV. Plan de exposición

Al fin de demostrar que los Estados en situación de fracaso tienen importantes repercusiones para la comunidad internacional, que ésta no debería subestimar y de las que, más bien, deriva su responsabilidad a cooperar para restablecer la estabilidad del Estado fallido, el trabajo se compone de tres capítulos subdivididos en párrafos, empezando por la definición de lo que es un Estado en situación de fracaso, tratando de un ejemplo práctico - o sea, el caso de Libia - y, por último, examinando sus consecuencias en ámbito internacional, intentando extraer conclusiones generales inherentes a la conducta de la comunidad internacional frente al fracaso de un Estado.

En el primer capítulo se introduce el concepto de “Estado soberano”, como principal actor de la escena internacional, y los principios del Derecho Internacional conexos con su soberanía, que lo protegen de intervenciones externas. Además, se exponen los factores básicos que puedan causar su fragilidad, su fracaso o su colapso. A este respecto, se aclara la distinción entre los conceptos de Estado frágil, Estado fallido y Estado colapsado, frecuentemente confundidos entre ellos, y se ilustran los principales rasgos característicos de un Estado fallido y sus posibles implicaciones a nivel interno e internacional. A continuación, se plantea la cuestión primordial de esta investigación, es decir, si un Estado que se encuentra en una tal situación pueda seguir gozando de los principios del Derecho Internacional que lo aseguran contra las injerencias en sus asuntos internos.

Para responder a esta pregunta, se toma en consideración el caso práctico de un Estado que con su crisis ha trastornado no sólo su estabilidad interna, sino la comunidad global en su conjunto.

Así que en el último párrafo del primer capítulo se ilustra brevemente la historia de Libia, a partir de la descolonización, para llegar a los orígenes del régimen del coronel Gadafi y al estallido del primer conflicto civil. En este punto, entra en escena la comunidad internacional y se exponen sintéticamente los hechos acontecidos hasta el derrocamiento del gobierno libio.

En el segundo capítulo, se examinan en el específico las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como la Resolución 1970 de 2011 y la famosa Resolución 1973 de 2011, que autorizando la intervención en Libia planteó no pocos debates a nivel internacional. Se exponen también las posiciones de los miembros del Consejo asumidas en el seno de la votación de la susodicha resolución, para hacer luz sobre su legitimidad pre y post aplicación.

A este respecto, se realiza un enfoque sobre el principio de la responsabilidad de proteger, sus presupuestos, sus límites y, finalmente, su aplicación concreta llevada a cabo en el caso de Libia por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al fin de determinar si se ha actuado dentro de los márgenes establecidos por la Resolución 1973 y en el marco del derecho internacional.

Además, se intenta elaborar perspectivas de futuro para este importante principio y se proponen posibles correcciones adoptables.

Siempre en el marco de las medidas adoptadas en el seno del Consejo de Seguridad, se menciona la congelación de los activos y se aborda el tema del papel de la cooperación al desarrollo como causa relevante de impulso al fracaso de un Estado frágil, caracterizado por instituciones corruptas.

El capítulo se cierra haciendo referencia a las acciones llevadas a cabo después de la intervención en Libia - por ejemplo, la creación de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) - y al pobre papel político desempeñado por la Unión Europea en el contexto de la crisis a causa las divisiones políticas internas en materia de política de seguridad y defensa.

El tercer capítulo inicia con una exposición detallada de la situación actual, empezando con lo que se denomina el “segundo conflicto civil libio”, causado por la situación de inestabilidad que se creó después de la caída del régimen, pasando por el Acuerdo Político Libio de 2015 y llegando hasta nuestros días. En este primer apartado, se aborda la temática de la ausencia de un único gobierno soberano, la cuestión de los grupos militantes armados y de los terroristas del ISIS que siguen provocando la inestabilidad del territorio y realizando violaciones masivas de los derechos humanos, lo que también ha impulsado la crisis migratoria.

A continuación, se ilustran las principales violaciones y abusos llevadas a cabo en Libia sobre la población civil, antes por el régimen de Gadafi y los rebeldes, y ahora por estos grupos militares islamistas y por los terroristas: todas las partes en el conflicto son responsables de ataques indiscriminados contra civiles y bienes civiles, desapariciones forzadas, secuestros y asesinatos.

En particular, se abarca el problema de las detenciones arbitrarias y de las torturas y violaciones sufridas por estas personas que viven en centros de detención en condiciones degradantes y sin posibilidad de impugnar la detención ilegal.

Se hace hincapié también en los graves abusos que sufren o que están en peligro de sufrir, los sujetos débiles, como mujeres, niños y migrantes.

De los migrantes trata el último apartado del capítulo, dedicado a la emergencia de migrantes y refugiados. En primer lugar, se explica la distinción entre las dos categorías y se recogen las informaciones sobre los flujos migratorios recopiladas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); en segundo lugar, se expone la proliferación de la crisis a los países europeos que, por razones geográficas, han constituido etapa obligatoria para todos los migrantes y refugiados dirigidos hacia la Europa del bienestar. A este respecto, se menciona la Convención de Dublín y las políticas fronterizas europeas.

Asimismo, se enfatiza sobre el hecho que los peligros más grandes para estas personas siguen siendo dentro del país, donde sufren detenciones, tratos inhumanos y corren el riesgo de ser objetos de una verdadera “trata de seres humanos”. Se destaca también la contribución aportada por la Unión Europea y por los estados miembros al incremento del número de migrantes dentro de los centros de detención del país, a causa de la colaboración entre nuestras instituciones y la Guardia Costera libia.

Por otro lado, se mencionan las principales misiones llevadas a cabo para hacer frente a la crisis y se intenta explicar cómo y en qué medida las políticas de la Unión en materia fronteriza y migratoria deberían revisarse al fin de proteger las personas afectadas, enfatizando en la necesidad de no olvidar las razones que están a la base de la crisis - es decir, la inestabilidad interna de Libia y la ausencia de instituciones legales con autoridad - que es imprescindible resolver al fin de superar definitivamente las consecuencias del fracaso.

Por último, se trata de dar unas conclusiones, contestando a las cuestiones planteadas en esta introducción, que puedan valer no exclusivamente para Libia, sino que puedan ser útiles en general para tratar un caso de Estado fallido con todas las repercusiones que contempla, sin hacer los mismos errores que se cometieron y se están cometiendo con Libia.

## CAPÍTULO I

### 1. LA SITUACIÓN DE FRAGILIDAD Y EL FRACASO DE UN ESTADO: EL CASO DE LIBIA

#### 1.1. Soberanía, debilidad y fracaso

La relevancia de las situaciones que reflejan una debilidad o el fracaso de un Estado se funda en la premisa que los principales actores internacionales son los Estados soberanos. Según la Carta de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, todos los Estados son iguales en tanto que todos son soberanos (art. 2.1). En efecto, para el derecho internacional público la soberanía, interna y externa, es carácter esencial para la existencia de un Estado, es decir, el ejercicio de una autoridad soberana de gobierno en un determinado territorio y sobre una población, de manera independiente y autónoma de injerencias externas e internas. En este sentido, por autoridad de gobierno se entiende “*la existencia de una organización política capaz de establecer y mantener el orden interno y apta para participar en las relaciones internacionales de forma independiente*”<sup>2</sup>. No se puede prescindir del elemento de la autoridad, ya que sin poder soberano no hay Estado.

Según Max Weber, el Estado soberano goza del monopolio legítimo del uso de la fuerza dentro de su territorio<sup>3</sup> y, por tanto, del monopolio de los instrumentos de violencia y de coerción, teniendo competencias exclusivas en la aplicación y ejecución de las sanciones.

Con la sentencia dictada para el *Caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*<sup>4</sup>, de junio de 1986, la Corte Internacional de Justicia refuerza el principio de soberanía de los Estados afirmando que éste constituye un principio fundamental, “constitucional”, del derecho internacional, corolario del principio de igualdad soberana de los Estados y estrictamente

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945, 1 UNTS XVI, disponible en <http://www.unwebsite.com/charter> (consultado por última vez el 13 de junio de 2018).

<sup>2</sup> Ana Gemma LÓPEZ MARTÍN, *Los Estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*, en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2010, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2011, pp. 159-240.

<sup>3</sup> Max WEBER, *The Profession of Politics*, Plutarch Press, Washington DC, 1989.

<sup>4</sup> Corte Internacional de Justicia, *Actividades militares y paramilitares contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, Sentencia de fondo, I.C.J. Reports 1986, p. 14, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf> (consultado por última vez el 20 de marzo de 2018).

conectado a los principios de prohibición del uso de la fuerza y de no intervención en los asuntos internos de los Estados<sup>5</sup>.

Lo que se va a analizar ahora es el caso en que la autoridad de gobierno de un Estado se reduzca o desaparezca en parte de su territorio o en la totalidad de éste, poniendo en entredicho la calificación de “Estado soberano” y la vigencia ilimitada de los susodichos principios, es decir, cuestionando el valor jurídico de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la inviolabilidad de la igualdad soberana, en virtud del ascenso de la responsabilidad de proteger que justificaría la intervención y la inobservancia de estos pilares del derecho internacional y también de los principios generalmente reconocidos de autodeterminación de los pueblos y de integridad territorial de un Estado.

En primer lugar, cabe señalar que para el derecho internacional un Estado puede existir y cesar su existencia - por ejemplo, en casos de disolución o fusión con otros Estados-, pero no hay ninguna disposición que regule esta “categoría intermedia” del Estado fallido. En segundo lugar, hay que aclarar que no todas las situaciones de vulnerabilidad y debilidad de un Estado llevan al fracaso de éste: fragilidad y fracaso son dos situaciones de diferente alcance y consecuencias, así como, según la mayoría de los autores, existe una diferencia también entre el fracaso y el colapso.

Robert Rotberg, uno de los académicos que más investigó sobre el tema de los Estados fallidos, sostiene que “*los Estados existen para proporcionar una serie de bienes políticos a sus ciudadanos y el desempeño de esto es lo que distingue a los Estados fuertes de los débiles y a éstos de los fallidos y colapsados*”<sup>6</sup> e individua, entonces, tres categorías de Estados: “*weak States, failed States and collapsed States*”<sup>7</sup>. En su opinión, la debilidad estatal es una condición temporánea o situacional, causada por presiones geográficas y económicas, antagonismos internos, despotismo y ataques externos, entre otras causas. Asimismo, el catedrático de derecho internacional Carlos Jiménez Piernas afirma que la vulnerabilidad la determina, ante todo, una situación de subdesarrollo y de inestabilidad política y que las principales características de un Estado en situación de fragilidad son la pérdida de legitimidad del gobierno y la disminución de la capacidad del Estado de proporcionar un estándar mínimo de servicios públicos básicos (tales como la administración de la justicia y de la policía, la sanidad, la educación, infraestructuras mínimas), llevando a un “*deterioro*

---

<sup>5</sup> Ibid., párr. 202 y 212 y ss.

<sup>6</sup> LÓPEZ MARTÍN, *loc. cit.*, nota 2.

<sup>7</sup> Robert I. ROTBERG, “Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators.” en *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003.

*político y socioeconómico que merma la gobernabilidad*”<sup>8</sup>; de hecho, la gobernabilidad de un Estado depende de su capacidad para gestionar los conflictos sin que padezca su estabilidad y exige un estándar mínimo de funcionamiento de las instituciones y de la economía, además de una buena cohesión social, en virtud del principio de la *good governance*.

Lo contrario de un Estado frágil, por tanto, es un Estado fuerte, o bien “estable”, que tiene un buen desempeño en todos los bienes públicos y que no es vulnerable a los choques externos e internos y a los conflictos existentes a nivel internacional y nacional.

Un Estado puede ser más o menos frágil en base a las mayores o menores dificultades a las que se enfrenta a la hora de llevar a cabo sus funciones y, cuanto peor sea su desempeño, más débiles se volverán y tendrán a convertirse en Estados fracasados: la fragilidad, por tanto, puede medirse y hay muchos índices que, basándose en diferentes criterios, evalúan la debilidad de un Estado.

En este trabajo se tomará en consideración el “Fragile States Index”<sup>9</sup> elaborado por el *think thank* norteamericano *The Fund for Peace*, que se funda en doce indicadores cuantitativos divididos en tres grandes campos (social, económico y político). Según este índice, que toma en consideración 178 países, en 2017 dieciséis Estados se encuentran dentro del peor rango de la “alerta”, con Libia, Siria, Yemen y Mali a la cabeza.

Si el proceso de deterioro de un Estado frágil no se detiene, éste puede convertirse en un Estado fallido. La diferencia crucial entre el Estado frágil y el Estado fracasado (o fallido) reside en que en los primeros el gobierno sigue funcionando, aunque con grave problemas de gobernanza, traducidos en la insuficiencia o ineficiencia de los servicios básicos, que pueden llevar a un Estado más o menos débil; en cambio, el fracaso de un Estado no se puede medir, ya que se trata de una situación en la que el Estado sufre una total ausencia de una autoridad central de gobierno legitimada al uso de la fuerza, en parte o en la totalidad de su territorio (en este último caso se habla de “fracaso extremo” o colapso), es decir que no existe un gobierno, tampoco ilegítimo, ya que el monopolio

---

<sup>8</sup> Carlos JIMÉNEZ PIERNAS, “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios, vol. LXV/2, Madrid, julio-diciembre 2013, pp. 11-49; véase también la noción de Estado débil contenida en los «*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*», aprobados por la OECD en 2007: «*States are fragile when state structures [...] lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations*».

<sup>9</sup> The Fund for Peace, *Fragile States Index Annual Report 2017*, in *Foreign Policy*, 2017, disponible en <http://www.fundforpeace.org>

del uso de la fuerza no lo tiene el Estado sino facciones y grupos armados al margen de la ley, lo que supone la incapacidad de proteger a los ciudadanos.

Este segundo supuesto representa exactamente lo que ocurrió en Libia durante el invierno de 2011, cuando empezaron las protestas contra el régimen del coronel Muamar Gadafi por parte de grupos rebeldes de la población que llegaron a controlar efectivamente parte del territorio libio<sup>10</sup> y que se analizará en el apartado 1.3.

Para Robert Rotberg<sup>11</sup>, es esencial el elemento de la violencia: en un Estado frágil hay tensiones internas que todavía no han estallado un conflicto violento; mientras que un Estado “falla” cuando está consumado por violencias internas y cesa de proporcionar bienes públicos a sus habitantes, entre ellos la libre participación a los procesos políticos; según Carlos Jiménez Piernas, de hecho, *“la situación de debilidad puede ser una etapa de transición, intermedia entre el estado sostenible y el estado fracasado”*<sup>12</sup>, por tanto, una situación de vulnerabilidad y debilidad puede llevar al fracaso o, aún peor, al colapso.

Teniendo esto en cuenta, el colapso sería un vacío de autoridad, *“el punto final de un proceso de decadencia institucional y funcional que comienza con la vulnerabilidad del Estado y avanza por etapas de debilidad, en proceso de fracaso y fracaso antes de alcanzar la etapa de colapso”*<sup>13</sup>.

En cambio, según la opinión de Carlos Jiménez Piernas, sólo el fracaso es una situación que requiere su prolongación en el tiempo; el colapso puede ser el resultado de un largo proceso o bien puede provocarlo de repente el estallido de una guerra civil o una catástrofe natural, llevando a la extinción o desaparición del Estado. La distinción entre fracaso extremo, o colapso, y el fracaso estándar es una “cuestión de grado”<sup>14</sup>: un Estado fracasado es incapaz de controlar parte de su territorio; si esa pérdida de autoridad alcanzara todo o casi su territorio y población, se debería hablar de colapso.

---

<sup>10</sup> Romualdo BERMEJO GARCÍA, “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 15 y ss.

<sup>11</sup> Robert I. ROTBERG, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004, p. 5.

<sup>12</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, *Op. Cit.*, nota 8, pp. 26-27.

<sup>13</sup> John EMEKA AKUDE, “Fracaso y colapso del Estado Africano: el ejemplo de Nigeria”, *FRIDE*, Comentario octubre 2017, disponible en <http://fride.org/download/akude.esp.pdf>

<sup>14</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, *Op. Cit.*, nota 8, p. 48.

## 1.2. Causas, caracteres y repercusiones de los Estados fallidos

En primer lugar, un Estado puede llegar al fracaso por crisis internas debidas a varias causas, como los conflictos armados y las guerras civiles, ya que, como hemos dicho, el elemento de la violencia distingue un Estado fallido de un Estado frágil; asimismo, las profundas diferencias étnicas y religiosas existentes dentro de un Estado pueden provocar conflictos entre tribus y facciones y, como afirma Rotberg, “*no hay un Estado fallido sin disarmonías entre comunidades*”<sup>15</sup>; también la proliferación de armas favorece las violencias internas, así como la inestabilidad política y el terrorismo, y además representa es una de las principales responsabilidades de los “cinco guardianes de la paz”, ya que la mayoría de los conflictos y de los actos de terrorismo a los que nos enfrentamos ahora proceden principalmente de países armados por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los cuales tendrían la responsabilidad de mantener la paz, pero en vez de eso, son los mayores suministradores de armas a estos países<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la agravación de una situación de subdesarrollo también puede causar el fracaso de un Estado y, en particular, una condición de pobreza extrema, de profundas desigualdades sociales y de fuerte presión demográfica, así como la verificación de desastres naturales y la desequilibrada repartición de los recursos naturales en el mundo, lo que genera conflictos entre los países muy ricos en recursos naturales y los que padecen una escasez de recursos<sup>17</sup>.

Asimismo, entre las principales causas de fragilidad y de consiguiente posibilidad de fracaso, cabe destacar la delimitación arbitraria de las fronteras realizada con la descolonización, que está a la base de muchos de los violentos conflictos entre facciones en los países postcoloniales, sobre todo de África, así como de su inestabilidad, colapso económico, corrupción masiva y de la ineficiencia de las instituciones políticas.

Las carencias legislativas y el crecimiento de la criminalidad organizada y de la corrupción son también posibles causas de fracaso. Ésta última, en particular, está fomentada por los fallos en el sistema de canalización de la ayuda al desarrollo, reto al cual se dedicará un apartado en el Capítulo II (§ 2.4) de este trabajo porque se considera de fundamental importancia analizar una causa de

---

<sup>15</sup> ROTBERG, “*When States...*”, loc. cit., nota 11.

<sup>16</sup> Por ejemplo, Francia ha jugado un papel muy relevante en la exportación de armas al régimen iraquí; Estados Unidos armó Somalia en más del 60% de su capacidad. V. Esther BARBÉ, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.

<sup>17</sup> Paul Collier, especialista en economía del desarrollo, considera que las guerras a menudo empiezan por la dependencia de las materias primas.

fracaso que sigue manteniendo al poder unas élites impidiendo el éxito de la cooperación que actualmente, en vez de cumplir con su función - es decir, ayudar a los países en vías de desarrollo -, realiza lo contrario “financiando” las facciones corruptas que detienen el poder y fomentando el colapso del Estado.

Con respecto a las características, el principal carácter de un Estado fracasado es que no consigue garantizar el *rule of law*, ni los servicios públicos básicos, la seguridad colectiva y los derechos humanos porque las instituciones han dejado de actuar o han desaparecidos y, en su lugar, entidades privadas han empezado a ejercer la autoridad. La pérdida de legitimidad hace imposible preservar el orden público y, ya que el Estado no ejerce autoridad sobre la totalidad o casi de su territorio, los ciudadanos tienen que someterse al monopolio de grupos armados rebeldes, facciones, carteles y mafias que impugnan la autoridad y utilizan la fuerza contra los civiles, cometiendo continuamente abusos, asesinatos y violaciones masivas de los derechos humanos que quedan impunes.

Las actividades ilícitas propugnadas por los grupos criminales, tales como los tráfico de drogas, de armas, de recursos naturales y minerales y de seres humanos, están al orden del día.

Asimismo, es importante subrayar el elemento del “desgobierno” en un Estado fallido - frente al “mal gobierno” que caracteriza un Estado débil -, donde prevalecen formas políticas pre-estatales y el deterioro de las estructuras institucionales.

Otro importante indicador de fracaso es un bajo producto interior bruto<sup>18</sup>, sobre todo en los Estados que disponen de una vastedad de recursos naturales si bien, por su incapacidad de maximizar su propio potencial, viven en una situación de inseguridad económica y de pobreza.

Con respecto a las consecuencias, hay que señalar que los Estados débiles no necesariamente tienen repercusiones en la escala mundial, porque usualmente su fragilidad tiene alcance limitado a la escala nacional. La inestabilidad de un Estado fracasado, en cambio, junto a las implicaciones regionales, tiene efectos transfronterizos: el estado fallido, siendo incapaces de hacer frente a las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico internacional, con su incumplimiento afecta a la comunidad internacional en su conjunto desencadenando desplazamientos masivos, movimientos de grupos terroristas, crisis humanitarias y emergencias mundiales, como la de los refugiados generada por el fracaso del Estado Africano. A todo eso se añaden las violaciones masivas y continuadas de

---

<sup>18</sup> ROTBERG, “When States...”, *Op. Cit.*, nota 11, p. 8.

los derechos humanos y la incapacidad de garantizar la seguridad y unos servicios públicos mínimos a su población<sup>19</sup>.

Frente a un escenario de esta magnitud, se ha planteado la cuestión de si un Estado en situación de fracaso pueda seguir gozando de la protección concedida por el Derecho Internacional y, en particular, por los principios estructurales de soberanía, de no intervención en los asuntos internos de un Estado, de la integridad territorial y de la autodeterminación de los pueblos.

En la mayoría de los casos, la sociedad internacional se ha mostrado reticente a la injerencia en los asuntos internos, invocando el principio de soberanía de los Estados incluso frente a violaciones masivas de los derechos humanos que requerirían una intervención externa; por cierto, en otros casos se ha considerado necesario tomar medidas y acciones: en algunas ocasiones sin alegar un claro fundamento jurídico, pero, en otras, se ha intervenido en virtud del principio, de recién formación, de la responsabilidad de proteger, que ha llevado a la relativización del principio de soberanía y al ascenso del uso de la fuerza militar para la protección humanitaria<sup>20</sup> y que se va a analizar en el contexto de una cuestión específica: el caso de Libia.

### 1.3. La crisis en Libia

En 1951, tras el final de la Segunda Guerra Mundial y con el apoyo del Gobierno italiano, Libia obtuvo la independencia y dejó de ser una colonia italiana. El país, bajo la guía del Rey Idris I al-Sanusi, que permaneció al poder por un periodo de 20 años, se convirtió en una monarquía constitucional inspirada por el federalismo a causa del importante papel como autoridades políticas desempeñado por las tribus locales.

En marzo 1953, Libia entró en la Liga de Estados Árabes y en 1955 en las Naciones Unidas. Además, con una ley de 1955 se permitió el uso de los yacimientos a las principales compañías petrolíferas mundiales, reservando al gobierno libio sólo un 50% de los ingresos.

---

<sup>19</sup> Miguel Angel ACOSTA SÁNCHEZ, “Los Estados Fallidos y la Unión Europea: ¿Cómo debería contribuir Europa a la estabilización de la República Centroafricana?”, Documento de Opinión 17/2014, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20 de febrero de 2014, disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE017-2014\\_EstadosFallidos\\_UE\\_RCA\\_M.Acosta.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE017-2014_EstadosFallidos_UE_RCA_M.Acosta.pdf)

<sup>20</sup> Sergio Iván MOYA MENA, “Libia, Bahrein y Yemen: intervencionismo humanitario y dobles raseros”, *Escenarios XXI*, Año I, Núm. 9, mayo-junio 2011, p. 53.

La colaboración del Rey Idris con los países occidentales - cuales Estados Unidos, Reino Unido e Italia -, instigó el descontento sobre todo dentro de los altos rangos del ejército donde se había difundido la ideología del nacionalismo árabe.

Por esa y otras razones, se empezó a poner en entredicho la autoridad real, hasta llegar en 1969 a un golpe de Estado militar guiado por el coronel Muamar el Gadafi que llevó a la proclamación de la República Árabe Libia; a partir de 1977, el nombre oficial de Libia fue “Gran Yamahiriya Árabe Libia Popular Socialista”, donde “Yamahiriya” significa “Estado de las masas”, y eso hasta 2011.

En realidad, la participación de las “masas” a la vida política era muy limitada: el pueblo podía participar a la gestión del poder a través de asambleas locales y congresos populares para los cuales no se permitían elecciones; de hecho, se abolieron los partidos políticos.

El nuevo régimen, entonces, se caracterizaba por una estructura centralizada y autoritaria del poder y por el objetivo ideológico, plasmado en el denominado “Libro Verde”, de reorganizar el Estado libio a la luz del panarabismo, poniendo fin a la política filo-occidental del período monárquico a través de una “revolución cultural”<sup>21</sup>. La finalidad de Gadafi era la de modificar la ordenación interna de la sociedad libia tradicional - muy dividida entre tribus y facciones -, configurando un poder centralizado, aunque teniendo en cuenta los equilibrios entre los clanes dominantes. A este propósito intentó redistribuir la riqueza, otorgando subsidios estatales por todo el territorio libio, y reavivó la hostilidad anti-italiana, que constituía un punto en común de todos los grupos tribales del país.

Así, en 1970 el gobierno libio decretó la confiscación de los bienes de los italianos residentes en Libia, sin otorgarle una indemnización y obligándolos a dejar el país, junto a la cancelación de todos los créditos de las sociedades italianas ante el Estado libio. La expulsión de los italianos incumplía con el tratado de 1956, adoptado como solución al contencioso sobre los daños coloniales y de guerra, que establecía una reparación y la transición en manos del gobierno libio de todas las infraestructuras creadas por Italia, a cambio del respeto de los derechos de los italianos residentes en el país<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Mohamad BAZZI, “What Did Qaddafi’s Green Book Really Say?”, *New York Times*, 27 de mayo de 2011, <https://www.nytimes.com/2011/05/29/books/review/what-did-qaddafis-green-book-really-say.html?pagewanted=all>

<sup>22</sup> Gabriele NATALIZIA, “Le origini della crisi in Libia”, *Geopolitica.info*, 24 de marzo de 2016, <https://www.geopolitica.info/le-origini-della-crisi-in-libia/>

El desarrollo económico libio se fundaba en el petróleo, que constituía la casi totalidad de las exportaciones libias y cuyas reservas se habían nacionalizado por parte de Gadafi, que controlaba cantidades y precios.

A nivel internacional, la Libia de Gadafi reivindicaba su hegemonía sobre el continente africano y se puso en abierta contestación con el mundo occidental, también consolidando estrechas relaciones con Moscú, lo que agravó la tensión que se había creado en Estados Unidos. Así que, cuando en 1986 se verificó un atentado en Berlín, en un bar frecuentado por soldados de la NATO, donde perdieron la vida dos soldados americanos, Estados Unidos no dudaron en atribuirlo al gobierno libio y bombardearon Trípoli y Bengasi con la operación *El Dorado Canyon*. Además, en 1996 el Congreso USA promulgó el *Iran and Libya Sanctions Act*<sup>23</sup> (ILSA), estableciendo la posibilidad de sancionar todas las sociedades que mantuviesen relaciones negociales con los dos Estados.

Frente al desafío de la hegemonía americana en la región del Mediterráneo y también debido a la hostilidad contra las potencias responsables del antiguo y del nuevo colonialismo en África y en Oriente Medio - sobre todo Reino Unido, Francia e Israel -, Libia contestó con movimientos revolucionarios y atentados terroristas – por ejemplo, el atentado aéreo de Lockerbie en Escocia (avión PanAm vuelo 103) en 1988 -, que llevaron a su “aislamiento internacional”.

En este contexto, Italia ya no constituye el principal adversario internacional para Gadafi, que entendió la importancia estratégica de mantener buenas relaciones con la Farnesina, su único interlocutor occidental: así estipuló acuerdos comerciales al fin de permitir el retorno de las sociedades italianas en territorio libio y obtuvo el suministro de armas italianas a su ejército. De todas formas, Trípoli no dejó completamente las actitudes hostiles, siguiendo las solicitudes de reparación y utilizando los flujos migratorios hacia las costas italianas como chantaje.

A partir de los años '90, la Unión Europea, reconociendo la relación privilegiada entre Roma y Trípoli, encargó Italia de tratar con Gadafi en materias de interés común, como la lucha al terrorismo, el tratamiento de la inmigración clandestina y la estabilización de los mercados energéticos. Empezó una nueva fase, durante la cual el gobierno libio adoptó una postura menos competitiva hacia el occidente: asumió su responsabilidad por el ataque de Lockerbie, concedió reparaciones a las familias de las víctimas y reanudó las relaciones diplomáticas con Estados Unidos (que estableció la inaplicación del ILSA para Libia en 2006).

---

<sup>23</sup> H.R. 3107 — 104th Congress: “Iran and Libya Sanctions Act of 1996.” [www.GovTrack.us](http://www.GovTrack.us), 1996. March 12, 2018 <https://www.govtrack.us/congress/bills/104/hr3107>

Las relaciones entre Italia y Libia se intensificaron con los acuerdos alcanzados a partir de 2003 entre la presidencia del Consejo italiana y Gadafi, que preveían otra indemnización por Italia a las autoridades libias y relaciones comerciales más estrechas entre los dos países, hasta llegar al “Tratado de amistad, partenariado y cooperación”, firmado en Bengasi en 2008, con el cual Italia acogió definitivamente las reivindicaciones libias sobre la cuestión de la reparación para “cerrar con el pasado”, al fin de mantener el orden en el país y, consecuentemente, en toda la región del Mediterráneo. Este acuerdo mejoró la seguridad nacional italiana, ya que el desembarco de inmigrantes ilegales disminuyó del 99% entre 2009 y 2011<sup>24</sup>.

Durante este mismo periodo, mientras la situación de Libia se estaba “normalizando”, una serie de acontecimientos hicieron que de repente el país perdiera su importancia como pilar de mantenimiento de la seguridad en la región Mediterránea. De hecho, los desórdenes en Iraq se habían atenuado y la amenaza terrorista proveniente de Al Qaeda se había debilitado con el asesinato de Osama Bin Laden.

Del otro lado, la inestabilidad del Oriente Medio y de los precios de los recursos energéticos incrementaron la relevancia del papel del Libia en ámbito económico, reforzando la posición de Italia frente a las de Francia y Reino Unido.

Cuando la primavera árabe estalló en Egipto y en Túnez, no tardó mucho en contagiar Libia.

El 14 de enero de 2011 empezaron las protestas en Bengasi y otras ciudades del país; el 15 de febrero la situación empezó a complicarse y dos días después la “Revolución del 17 de febrero” contra el coronel Gadafi estalló en muchas ciudades libias, comenzando lo que se denomina el “primer conflicto civil libio”.

A diferencia de las “primaveras” en otros países, el levantamiento en Libia no se fundaba en la crisis económica, sino en las históricas fracturas internas que plagan el país desde siempre y que explotaron en crisis a causa de la situación generalizada de desestabilización que afectaba el Norte de África: de un lado, la discrepancia política entre los partidarios y los opositores de la Yamahiriya, el régimen del coronel, al que se acusaba de vulneraciones masivas de los derechos humanos (de hecho, un año antes Libia había expulsado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas del territorio); del otro lado, la histórica brecha geográfica entre las regiones de

---

<sup>24</sup> NATALIZIA, *loc. cit.*, nota 22.

Tripolitania, Cirenaica y Fezán, tenuta bajo control gracias al régimen de Gadafi que intentó atenuar los contrastes tribales.

De hecho, no hay que olvidar que el poder en Libia no estaba sólo en manos del Gobierno, sino había una “*red de poder extendida por todo el país*”<sup>25</sup>, lo que dificulta el mantenimiento de la estabilidad; además, los regímenes en Túnez y Egipto llegaron al poder gracias a las potencias occidentales (Francia y Estados Unidos en particular) y, por eso, cuando estallaron las revueltas en estos dos países, las fuerzas armadas de los aliados no intervinieron en ayuda de los rebeldes; en cambio, como se ha anticipado, Gadafi llegó al poder a través de un golpe de Estado que no fue apoyado por las potencias occidentales y las relaciones entre ellos nunca fueron muy pacíficas, si bien durante los últimos tiempos hemos visto que Libia intentó reintegrarse en la comunidad internacional y revertir sus errores. Por estas razones, y también por la fuerte presencia islamista entre los rebeldes libios<sup>26</sup>, el escenario que se produjo cuando estallaron las violentas protestas, fue diferente con relación a los levantamientos en Túnez y Egipto y la presencia occidental no fue muy discreta.

Desde el principio, el Presidente francés Nicolás Sarkozy sostuvo la necesidad de una intervención para apoyar los rebeldes; Italia, en cambio, se mostró más prudente, a causa de las buenas relaciones entre el Presidente del Consejo italiano Silvio Berlusconi y el líder libio y, sobre todo, para preservar los intereses de los italianos en Libia.

Como consecuencia de la brutal represión llevada a cabo por el régimen libio contra los “manifestantes pacíficos”, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas intervino, en un primer momento, adoptando por unanimidad la Resolución 1970 del 26 de febrero<sup>27</sup>, en la cual hizo referencia explícita a la responsabilidad de proteger, recordando a las autoridades libias que tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos; con esta resolución, el Consejo condenó las violencias por parte del régimen, impuso sanciones y congelación de activos, estableció el embargo de armas - que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas habrían debido respetar - y, además, remitió la cuestión libia a la Corte Penal Internacional, considerando que los ataques que se

---

<sup>25</sup> BERMEJO GARCÍA, *loc. cit.*, nota 10.

<sup>26</sup> Carlos ECHEVERRÍA JESÚS, “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, p. 186.

<sup>27</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1970 (2011), S/RES/1970 del 26 de febrero de 2011, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

estaban llevando a cabo contra la población civil se podían considerar “crímenes de lesa humanidad”<sup>28</sup>.

Mientras tanto, los rebeldes conquistaban la mayoría de los cuarteles, apropiándose de armas y otros medios militares. La situación de desestabilización llevó a muchas deserciones de miembros del Gobierno y militares, fuera y dentro del país, lo que facilitó el establecimiento de un segundo gobierno, el Consejo Nacional de Transición<sup>29</sup>, que se creó el 27 de febrero en Bengasi.

Rápidamente el bando rebelde, con armas y líderes para dirigir las revueltas, llegó a controlar efectivamente gran parte del territorio libio (el Este del país fundamentalmente) y las violentas protestas se convirtieron en una guerra civil, o sea, un conflicto armado interno muy pronto internacionalizado por los Estados miembros de la ONU<sup>30</sup>.

Sólo dos semanas después de la creación del CNT, Francia reconoció el mismo como único representante legítimo del pueblo libio, seguida por Reino Unido y Portugal, lo que debilitó mucho al régimen de Gadafi. Eso llevó, más adelante, a la asunción por parte del CNT de la representación de Libia antes las Naciones Unidas<sup>31</sup>, pero está claro que este respaldo prematuro tenía otros intentos, ya que es posible afirmar que el CNT no representaba el pueblo libio, sino una de las

---

<sup>28</sup> Para más detalles sobre este argumento puede consultarse: María José CERVELL HORTAL, “La resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y la remisión de la cuestión libia a la CPI: ¿la unión hace la fuerza?”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 77-107.

<sup>29</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, *Op. Cit.*, nota 10, pp. 16-17.

<sup>30</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2011, 21 de marzo de 2011, [http://eprints.ucm.es/30337/1/ARI57-2011\\_Mangas\\_autorizacion\\_uso\\_fuerza\\_libia.pdf](http://eprints.ucm.es/30337/1/ARI57-2011_Mangas_autorizacion_uso_fuerza_libia.pdf)

<sup>31</sup> A este respecto, cabe aclarar que, cuando se trata de un Estado fallido, si un gobierno todavía existe, aunque débil o con problemas de gobernanza, éste tiene plena capacidad de representación, ya sea por sus autoridades centrales, ya sea por las personas que éstas designen y que estén debidamente acreditadas, por lo que no se generan problemas especiales con relación a su representación internacional. Si hay dos bloques enfrentados en el que ambos reclaman la autoridad legítima, en cambio, será a discreción de cada Estado receptor reconocer como legítimo a uno u otro representante. Sólo cuando las instituciones gubernamentales están completamente ausentes, se presenta un serio problema de representación internacional porque no hay una autoridad central que asuma esta función (LÓPEZ MARTÍN, *Op. cit.*, nota 2).

Ahora bien, en el caso de Libia, no había ni el supuesto de “los dos bloques enfrentados que reclaman autoridad” ni el de la total ausencia de una autoridad central. Más bien, un bando rebelde decidió impugnar la autoridad de un gobierno instalado y estable, aunque con sus graves defectos. Por lo tanto, se considera que una autoridad, aunque “débil o con problemas de gobernanza”, existía y que, por consiguiente, la representación internacional del gobierno libio no había debido ni ponerse en discusión, ni atribuirse a una facción rebelde violando el *ius representationis* que tiene cada Estado. Francia y en general la sociedad internacional no estaban autorizadas a violar un sinnúmero de normas del derecho internacional con el fin de derrocar a un gobierno por sus intereses estratégicos y políticos.

facciones enfrentadas en el conflicto<sup>32</sup>. Así las reales intenciones de Francia y otros países en relación con la cuestión libia empezaron a salir: liberar al país del régimen dictatorial de Gadafi.

Sin embargo, las fuerzas de Gadafi recuperaron el control de muchas zonas que habían caído en manos de los rebeldes y empezaron a avanzar en todos los frentes; así que Francia y Reino Unido lanzaron la idea de imponer una zona de exclusión aérea – y eso antes de que empezasen las negociaciones para adoptar la Resolución 1973 -, que no fue aceptada positivamente por Estados Unidos (sólo inicialmente) y por Alemania y Rusia, que no apoyaban en absoluto una injerencia en los asuntos internos libios.

Era evidente que el bando rebelde no habría podido ganar sin la ayuda externa de los aliados; así que el Consejo de Seguridad autorizó la intervención el 17 de marzo de 2011 con la famosa Resolución 1973<sup>33</sup>, apelándose al principio de “injerencia humanitaria”, formulado en 1999 para la misión en Kosovo, y a la “responsabilidad de proteger” confirmada por el documento sobre la Cumbre Mundial de 2005<sup>34</sup>, con el objetivo de defender a la “población civil”; en realidad, ya no se trataba de una población civil que protestaba pacíficamente contra su Gobierno, sino de “combatientes” levantados en armas que necesitaban de la injerencia extranjera para mantener el control sobre los territorios ocupados y para acabar con el régimen de Gadafi.

El 27 de marzo la OTAN se hizo cargo de imponer la zona de exclusión aérea y, a partir de este momento, “*la intervención se fue extendiendo por todo el territorio en beneficio del bando opositor (...) y las fuerzas de la OTAN se convirtieron en una parte sustancial de las fuerzas del bando rebelde*”<sup>35</sup>, hasta el derrocamiento del régimen y la muerte del coronel Gadafi en octubre de 2011.

La situación de caos e incertidumbre que siguió al conflicto interno favoreció la proliferación de grupos islamistas extremistas, entre los cuales se destaca *Ansar al-Sharia*, que empezaron a llevar a cabo acciones violentas partiendo por la ciudad de Derna, tal y como se verá en el tercer capítulo (§3.1).

---

<sup>32</sup> Daniel OLIVA MARTÍNEZ, “Cuestiones en torno a la legitimidad del Consejo Nacional de Transición Libio a raíz de su reconocimiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, p. 169.

<sup>33</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973 (2011), S/RES/1973 del 17 de marzo de 2011, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

<sup>34</sup> “2005 World Summit Outcome”, Resolución de la Asamblea General, Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1). V. *infra*, pp. 25-26, nota 52.

<sup>35</sup> OLIVA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, nota 32, p. 161.

## CAPÍTULO II

### 2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

#### 2.1. La primera medida contra Libia

Antes de autorizar el uso de la fuerza para proteger a los civiles con la Resolución 1973, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a la luz de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, adoptó a la unanimidad de los votos la Resolución 1970 (2011) “*Paz y Seguridad en África*”<sup>36</sup>, que se limita a adoptar medidas económicas y de lucha contra la impunidad, excluyendo el uso de la fuerza. De hecho, esta resolución tiene un carácter más sancionatorio respecto a su sucesora, imponiendo un embargo de armas y de otros materiales militares tanto de entrada como de salida del país (párr. 9-14) y sanciones individuales a la familia Gadafi y a algunos oficiales del régimen (16 personas en total), como la restricción de la libertad de viajar a cualquier país miembro de la ONU y la congelación de los fondos y de los recursos financieros y económicos (párr.15-21), que habrían debido ponerse a disposición del pueblo libio y en beneficio de éste (párr. 18).

Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, con la resolución en cuestión el Consejo exigió que se pusiera fin inmediato a la violencia, que se facilitara la salida de los que deseaban salir del país y, al mismo tiempo, la entrada segura de suministros humanitarios y médicos y de los organismos y trabajadores humanitarios; asimismo, constató las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el régimen de Gadafi (argumento que se analizará en el próximo capítulo) e instó al respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional<sup>37</sup>.

El Consejo también remitió la cuestión a la Corte Penal Internacional por presunta comisión de crímenes de lesa humanidad (párr. 4 y 8) y creó un Comité de Sanciones para vigilar la aplicación de todas las susodichas medidas, designar a las personas que debían resultar afectadas por ellas y seguir la evolución de la situación (párr. 24-25)<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Resolución 1970 (2011), *op. cit.*, nota 27.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 1 y 2.

<sup>38</sup> CERVELL HORTAL, “La Resolución 1970 (2011)...”, *Op. cit.*, nota 28, p. 77.

A pesar del embargo de armas, el CNT siguió recibiendo armamentos externos durante todo el conflicto y eso, junto a las sanciones impuestas sobre Gadafi y sus partidarios, tuvo un fuerte impacto sobre la consiguiente evolución del conflicto.

## **2.2. La importancia de la Resolución 1973 (2011)**

### **2.2.1. La intervención armada y la autorización al uso de la fuerza**

El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973, que representa el punto de inflexión en el conflicto. Hay que subrayar que en la adopción de esta resolución influyeron la solicitud de la Liga de Estados Árabes de crear una zona de exclusión aérea como medida preventiva (idea lanzada por Francia y Reino Unido) – aunque la Liga habría debido imaginarse que esto habría llevado al uso de la fuerza armada – y las denuncias de la Unión Africana y del Secretario General de la Conferencia Islámica, ya que una injerencia por los países occidentales en un país árabe como Libia, muy rico en petróleo, habría podido malinterpretarse<sup>39</sup>; sólo con el apoyo de las organizaciones regionales locales la intervención militar habría podido considerarse “legítima” y eso incidió también en el voto de los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no estaban muy a favor de la injerencia externa.

De hecho, después de las denuncias de estas organizaciones, Rusia y China decidieron no utilizar su derecho de veto y abstenerse en la adopción de la resolución, que fue adoptada, por tanto, con diez votos a favor y cinco abstenciones. Junto a Rusia y China se abstuvieron los otros dos BRICS (Brasil e India), al fin de evitar su aislamiento internacional, y Alemania, que siempre se mostró reticente a la intervención reflejando las divisiones existentes dentro de la Unión Europea al respecto.

Entre los diez votos a favor se destacan tres de los cinco miembros permanentes: Estados Unidos, que se ha mostrado muy prudente en relación con la intervención en Libia, sea porque la Administración Obama quería reavivar la buena imagen del país, degradada por la Administración Bush con las intervenciones en Afganistán e Irak, sea porque Estados Unidos no tiene particulares intereses estratégicos y económicos en Libia; la Francia de Sarkozy y el Reino Unido de David Cameron, en cambio, han sido los principales promotores de la intervención en Libia, subrayando su carácter legal y justificado.

---

<sup>39</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Op. cit.*, nota 26, p. 197.

Por lo que respecta el contenido de esta resolución, en primer lugar, el Consejo de Seguridad condenó la violación flagrante y sistemática de los derechos humanos de la población libia, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones sumarias<sup>40</sup> e instó a cumplir con las obligaciones del Derecho Internacional Humanitario.

En segundo lugar, ordenó un alto el fuego inmediato al fin de permitir a los representantes del Secretario General de Naciones Unidas y de la Unión Africana encontrar una solución pacífica. A continuación, el Consejo deploró que su anterior resolución no había sido respetada por el gobierno libio y, por eso, endureció el embargo de armas, estableció una zona de exclusión aérea<sup>41</sup> y autorizó la adopción de “*todas las medidas necesarias*” (formula que el Consejo de Seguridad utiliza cuando está autorizando el uso de la fuerza armada<sup>42</sup>) al fin de asegurar el respeto de ésta y, además, “*para proteger a los civiles y las zonas pobladas por los civiles que estén bajo amenaza de ataque*”, aunque prohibiendo en absoluto “*cualquier fuerza de ocupación extranjera de cualquier tipo, en cualquier parte del territorio libio*” (comprometiéndose a no afectar la integridad territorial de Libia)<sup>43</sup>.

Por lo tanto, el uso de la fuerza armada no se autoriza sin límites: en primer lugar, se excluye la ocupación terrestre; en segundo lugar, la utilización de todas las medidas necesarias está limitada a dos exigencias, es decir, hacer que se respete la zona de prohibición de vuelos y proteger la población civil atacada o que esté bajo amenaza de ataque; así que es posible detectar un tercer límite, o sea que las medidas adoptadas deben ser respuesta a una amenaza que sea inminente o próxima<sup>44</sup>. Un uso de la fuerza armada más allá de estos límites no sería autorizado por la resolución 1973 y, por tanto, sería contrario al derecho internacional.

En la práctica, estos límites no han sido respetados y se ha dado “carta blanca a la OTAN” sobre el tipo de medidas que adoptar: en un primer momento, una coalición internacional empezó a atacar con misiles las instalaciones militares, aviones y otras fuerzas en las zonas controladas por el Gobierno de Gadafi (a pesar del alto al fuego unilateral que el Gobierno libio había declarado el 18

---

<sup>40</sup> Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, p. 143.

<sup>41</sup> Resolución 1973 (2011), *Op. cit.*, nota 33, párr. 6: “*prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de Libia para proteger la población civil*”.

<sup>42</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN, *Op. cit.*, nota 30, pp. 4-5; Ana MANERO SALVADOR (coord.), *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Colección electrónica de monografías, Getafe, 2014, p. 175.

<sup>43</sup> Resolución 1973 (2011), *Op. cit.*, nota 33, párr. 4 y 5.

<sup>44</sup> Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, p. 58 y ss.

de marzo, un día después de la adopción de la resolución 1973); a finales de marzo, la OTAN asumió la obligación de hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>45</sup>.

La Alianza ha sido instrumentalizada por Francia, Reino Unido y Estados Unidos para implementar su interpretación de las resoluciones del Consejo de Seguridad y al fin de conseguir sus propios objetivos: derrocar el régimen, extender su influencia en los países magrebíes y ganar beneficios económicos. Así que se ha configurado una intervención aliada muy parcial y disfrazada bajo la doctrina de la responsabilidad de proteger.

En efecto, el uso de la fuerza había sido autorizado sólo para los dos fines supra mencionados, nunca para tomar partido por parte de uno de los bandos enfrentados (lo que sería contrario no sólo a la citada resolución, sino también a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional General y consuetudinario); no obstante, la intervención de la OTAN ha sido directa no a la protección de la población civil, sino a la de las fuerzas rebeldes, al fin de alcanzar el derrocamiento del régimen de Gadafi.

Ya ésta representa la primera violación del mandato de la resolución<sup>46</sup> que demuestra la instrumentalización del principio de la responsabilidad de proteger, porque las medidas necesarias habrían debido adoptarse sólo para alcanzar dos objetivos precisos, dentro de los cuales no se menciona el que fue el real intento de la intervención, es decir, revertir la situación militar en beneficio de los rebeldes<sup>47</sup> y provocar la caída del régimen, yendo más allá del contenido de la resolución y deslegitimando así la intervención.

El Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon afirmó que las medidas establecidas por la resolución eran necesarias para salvar la vida de los civiles inocentes<sup>48</sup>; no obstante, los bombardeos de infraestructuras civiles y los ataques aéreos que mataron gran parte de la población civil no hacen pensar lo mismo y los inocentes protegidos a través de la “responsabilidad de proteger” – justificadora de la intervención e inobservancia de varios pilares del Derecho

<sup>45</sup> LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *loc. cit.*, nota 40.

<sup>46</sup> Cfr. OLIVA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, nota 32, p. 163; GUTIÉRREZ ESPADA, *Op. cit.*, nota 44, p. 67.

<sup>47</sup> “La zona de exclusión aérea podría servir para proteger a los civiles, pero no para revertir la situación militar en beneficio de los rebeldes, un objetivo que anidaba en la voluntad de los tres promotores, pero que no consta en el mandato de la resolución 1973”, Félix ARTEAGA, “La OTAN en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 110/2011, 21 de junio de 2011.

<sup>48</sup> Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, *Op. cit.*, nota 44, p. 62; además, Ban Ki-Moon alega que la Resolución 1973 “refirma la determinación de la comunidad internacional para cumplir con su responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia perpetrada en su contra por su propio gobierno”, fuente:

<http://www.lavanguardia.com/internacional/20110317/54128800082/el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-aprueba-la-resolucion-que-permite-acciones-militares-contra-libia.html>.

Internacional - resultan los militares rebeldes más que los civiles. Como declaró el Secretario de la Liga de Estados Árabes, “*los ataques perpetrados exceden la zona de exclusión aérea y el contenido de la resolución*”, así que, concluyendo sobre este aspecto, es posible afirmar que la intervención extranjera ha sido claramente contraria al Derecho Internacional, desproporcionada<sup>49</sup>, deslegitimada y encaminada a provocar un cambio de gobierno a través del uso de la fuerza, violando el mandato de la resolución 1973 y, en consecuencia, el principio de no injerencia en los asuntos internos, de soberanía y de la integridad territorial de los Estados.

En segundo lugar, el embargo de armas que se impone en la resolución habría debido afectar todas las partes en el conflicto, pero así no fue<sup>50</sup> y, ya desde el inicio del conflicto, a pesar de la Resolución 1970 de 2011 antes y de la 1973 luego, los bandos rebeldes siguieron recibiendo el suministro de armamento, entrenamiento y mercenarios por parte de los países occidentales, que sostuvieron así la guerra civil: los mismos países que durante décadas habían armado los regímenes autoritarios a los cuales los grupos armados se estaban rebelando y, sobre todo, los mismos “guardianes de la paz” que, en calidad de miembros del Consejo de Seguridad, deberían mantener la imparcialidad en un conflicto interno.

### **2.2.2. La responsabilidad de proteger como justificación para la injerencia externa**

Como ya se ha anticipado, tras los conflictos y las vulneraciones sistemáticas de los derechos humanos llevadas a cabo durante los tiempos modernos, se ha empezado a darse cuenta de que los principios que garantizan la soberanía de los Estados y la no injerencia en los asuntos acontecidos dentro de sus confines deberían estar sometidos a límites, al fin de proteger la población de violaciones de los derechos humanos cuando un Estado se encuentre en la incapacidad de hacerlo o bien cuando no quiera hacerlo.

De esta forma, ha empezado a aparecer en el escenario internacional un principio<sup>51</sup> según el cual, frente a la amenaza inminente de la comisión de uno de los cuatro crímenes que veremos a

---

<sup>49</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, *Op. cit.*, nota 10, p. 36; MANERO SALVADOR (coord.), *Op. cit.*, nota 42, p. 178 y ss.

<sup>50</sup> Cfr. OLIVA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, nota 32, p. 166; BERMEJO GARCÍA, *Op. cit.*, nota 10, p. 38; ARTEAGA, *Op. cit.*, nota 47.

<sup>51</sup> Según la Profa. Dra. Pilar Trinidad Núñez, se trata de “*una norma consuetudinaria en proceso de formación, pero con elementos claramente normativos*” (MANERO SALVADOR (coord.), *Op. cit.*, nota 42, Cap. VII, “La UE y la responsabilidad de proteger ante las primaveras árabes”).

continuación, la comunidad internacional tiene la obligación de intervenir para proteger la población civil de un Estado que no ha sido capaz de proteger sus nacionales.

Este principio es la responsabilidad de proteger y se ha consolidado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 de Naciones Unidas<sup>52</sup>, aunque sus primeras aplicaciones, y en particular su recurso para justificar la intervención en Libia en 2011, no dejan presagiar nada bueno para su futuro.

Su configuración no ha sido muy fácil, ya que la derogación a estos importantes principios de Derecho Internacional, establecidos para salvaguardar la independencia y soberanía de los Estados, nunca ha tenido una buena acogida por parte de los Estados soberanos, aunque estos mismos hayan sucesivamente realizado un uso desproporcionado de la responsabilidad de proteger.

Este principio prevé que todas las normas de Derecho Internacional que se acaban de mencionar, establecidas para proteger la independencia de un Estado ante la posibilidad de una injerencia externa, deberían sucumbir frente a la necesidad de una intervención humanitaria, es decir, directa a proteger una población civil de cualquier acto de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, tanto en tiempos de conflicto armado como en otras situaciones<sup>53</sup>.

Sin embargo, la intervención armada es sólo una de las facetas de este principio, que en realidad se compone de tres ideas vitales: la responsabilidad primordial de un Estado de proteger los derechos humanos de sus nacionales frente a la comisión de uno de los cuatro crímenes antedichos, que también puede considerarse un derecho del mismo Estado, en aras de su propia soberanía<sup>54</sup>; la asistencia que la comunidad internacional se compromete a otorgar a los Estados para que cumplan con esta responsabilidad primordial y, por último, la responsabilidad colectiva internacional frente al fracaso de un Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, que debería ser ejercida por el

---

<sup>52</sup> “2005 World Summit Outcome”, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1):

“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (...) 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos 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, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, 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”.

<sup>53</sup> MANERO SALVADOR (coord.), *Op. cit.*, nota 42, p. 172.

<sup>54</sup> LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *Op. cit.*, nota 40, p. 121.

Consejo de Seguridad diplomáticamente en un primer momento y luego a través de formas más coercitivas, eventualmente adoptando - como último recurso, en vía residual y de manera proporcionada - una intervención militar<sup>55</sup>.

Por tanto, cabe destacar que el uso de la fuerza se configura como medio eventual, ya que la responsabilidad de proteger no implica directamente una intervención militar<sup>56</sup>, y, sobre todo, ésta podría configurarse sólo en caso de fracaso de los dos pilares anteriores y de manera proporcionada.

A continuación, se analizará la aplicación de la responsabilidad de proteger que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hizo el 17 de marzo de 2011, autorizando con la Resolución 1973<sup>57</sup> la intervención armada en el conflicto en Libia, cuyos orígenes se exponen en lo sucesivo.

Como afirma el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, el tercer pilar de la responsabilidad de proteger, es decir, la intervención militar externa, debería plantearse como recurso último, una vez agotados los dos pilares anteriores y, sobre todo, una vez asumido el fracaso de medidas de resolución pacífica y mediación internacional<sup>58</sup>, como establece también el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>59</sup>. No obstante, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973 recurriendo de forma inmediata al uso de la fuerza armada, sin que se hubieran agotado las iniciativas diplomáticas que pretendían resolver el conflicto de forma pacífica.

A este respecto, hay que señalar que Rusia presentó un proyecto de resolución del conflicto que no preveía el uso de la fuerza, pero su propuesta de diálogo político no tuvo gran éxito.

La misma suerte tocó a la Unión Africana, que había creado el 10 de marzo de 2011 un Comité de Mediación para el conflicto libio y al momento de adopción de la resolución estaba desplegando importantes negociaciones diplomáticas para solucionar la crisis: Gadafi aceptó la propuesta, pero el CNT no hizo lo mismo, igual que las potencias occidentales y la OTAN<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> MOYA MENA, *Op. cit.*, nota 20, pp. 52 y ss.

<sup>56</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, *Op. cit.*, nota 10, p. 49.

<sup>57</sup> Resolución 1973 (2011), *Op. cit.*, nota 33.

<sup>58</sup> MOYA MENA, *Op. cit.*, nota 20, p. 56.

<sup>59</sup> Carta de las Naciones Unidas, *Op. cit.*, nota 1, art. 33: “1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

<sup>60</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, *Op. cit.*, nota 10, p. 38; OLIVA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, nota 32, pp. 165 y 175.

Cabe subrayar que tampoco el artículo 34 de la misma Carta<sup>61</sup> recibió aplicación: el Consejo de Seguridad habría debido, antes de utilizar la fuerza, investigar sobre la situación *in loco* a través de un análisis detallado, que en la práctica no se efectuó y se procedió directamente con la intervención, deduciendo la emergencia humanitaria del clamor del conflicto.

Estas medidas de arreglo pacífico, que forman parte de una correcta aplicación de la Carta de las Naciones Unidas y del principio de la responsabilidad de proteger como configurado en la Cumbre Mundial de 2005, habrían evitado los graves daños sufridos por el país y la población libia, pero los objetivos de las potencias que intervinieron y las acciones militares prevalecieron.

Por consiguiente, la aplicación controvertida de la doctrina en cuestión ha llevado a un nuevo desequilibrio entre Rusia y Estados Unidos, ya que ahora Rusia acusa a Estados Unidos, Francia y Reino Unido de haber utilizado la responsabilidad de proteger sólo para provocar una transición política en Libia, traicionando la confianza de los demás miembros del Consejo de Seguridad que habían aceptado un mandato exclusivamente dirigido a proteger los civiles libios<sup>62</sup>.

Por todas estas razones, la Resolución 1973 pasa a la historia como la primera autorización de intervención humanitaria a la luz de la responsabilidad de proteger, pero, debido a las espantosas consecuencias para la población civil, a los fallos que se acaban de analizar y a su puesta en práctica, - realizada de manera imprudente y excediendo el precepto de la misma resolución, violando el Derecho Internacional -, hay dudas sobre su posible aplicación futura y, sobre todo, representa un peligroso precedente para todos aquellos países que quieran derogar al principio de no injerencia en los asuntos internos y de soberanía de los Estados sólo para provocar un cambio de gobierno o para perseguir en general fines políticos y estratégicos, que no sean en absoluto relacionados con fines humanitarios o de protección de la comisión de crímenes.

Aunque existan dudas sobre el hecho que el régimen de Gadafi fuese un régimen democrático, el Derecho Internacional no permite el uso de la fuerza militar para conseguir una democracia, ni la responsabilidad de proteger - que sin dudas pone límites a la soberanía estatal y al principio de no injerencia externa - puede ser utilizada como pretexto para intervenir en una guerra civil, apoyar un bando rebelde y derrocar el régimen que no gustaba.

---

<sup>61</sup> Carta de las Naciones Unidas, *Op. cit.*, nota 1, art. 34: “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

<sup>62</sup> José VERICAT, “Libia y el nuevo intervencionismo”, Sección Estudios, *Política Exterior*, Núm. 180, vol. XXXI, noviembre/diciembre 2017.

El lado positivo de esta cuestión podría ser que por fin la comunidad internacional ha conseguido introducir los límites de la intervención humanitaria y de la responsabilidad de proteger a la prohibición de intervenir en los asuntos internos, pero ha fracasado en su aplicación, encubriendo “agendas imperialistas”<sup>63</sup>; en un futuro, estos principios deberían ser aplicados respetando su marco de acción, de manera desinteresada y sin que puedan influir posiciones morales y políticas no genuinas de las potencias occidentales, ya que una cosa es utilizar la responsabilidad de proteger para solucionar un conflicto de manera pacífica; algo diferente es utilizarla para cometer actos internacionales ilícitos.

Parte de la doctrina italiana<sup>64</sup> sostiene que la responsabilidad de proteger habría debido, y debería, acompañarse por otra importante responsabilidad que los Estados que intervienen deberían asumir, es decir, la “*responsibility to rebuild*”: aunque en el caso de Libia no lo hayan hecho, los Estados que intervienen en una situación de conflicto interno deberían asumir la responsabilidad de la reconstrucción y asistencia del país que no puede salir de la crisis sólo con sus propias fuerzas.

Sin embargo, otra parte de la doctrina afirma que esta última, más que una responsabilidad consolidada, podría ser la base para una mejor aplicación futura de la *responsibility to protect*.

Lo que se propone, en definitiva, es otorgar al principio de la responsabilidad de proteger una connotación más “pacífica” y menos militar, directa a la prevención de los conflictos y no a la resolución armada de los mismos.

De todas formas, aunque sea deseable esta aplicación correcta en el futuro, ya se ha adelantado que hay muchas reservas respecto al hecho que este principio tenga una “aplicación futura”; en apoyo de este argumento, se señala también que frente a situaciones en las cuales la injerencia humanitaria sería seriamente necesaria, como en Siria, Yemen y Bahreín, la comunidad internacional sigue sin intervenir y eso deja aflorar dudas<sup>65</sup> y hace pensar que Libia ha sido sólo un caso excepcional, porque este país no era aliado de ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, además, una intervención en su territorio respondía a los intereses estratégicos de Francia, Reino Unido y Estados Unidos.

---

<sup>63</sup> MOYA MENA, *Op. cit.*, nota 20, p. 67.

<sup>64</sup> Carlo FOCARELLI, “La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?”, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 5 (2011), pp. 373 y ss.

<sup>65</sup> Félix Arteaga afirma que hay dudas “sobre si la “*responsabilidad de proteger*” era una convicción o una excusa, especialmente cuando ese principio no se aplica para proteger a una población como la siria que está padeciendo una represión interna superior a la constatada en Libia cuando se produjo la intervención” en ARTEAGA, *Op. cit.*, nota 47, p. 4.

Por lo tanto, una vez más es posible afirmar que la responsabilidad de proteger puede ser objeto de manipulaciones que ocultan intereses geoestratégicos y geopolíticos de las potencias del mundo y eso es muy probable que haya marcado el futuro y la consolidación de este principio emergente.

### **2.2.3. La medida de congelación de los activos y el papel de la cooperación al desarrollo en los Estados frágiles**

Con la Resolución 1973 (2011), el Consejo de Seguridad decidió también extender la congelación de activos establecida con la Resolución 1970 (2011) a *“todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en sus territorios y que sean de propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto, de las autoridades libias (...) o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control(...)”*<sup>66</sup>.

En el mismo párrafo, el Consejo continúa exigiendo que todos los Estados impidan que sus nacionales u otras personas o entidades que se encuentren en sus territorios pongan fondos, activos financieros o recursos económicos a disposición de las autoridades libias o de las personas y entidades identificadas en el apartado anterior, ni los utilicen en beneficio de éstas. Además, al párrafo 21, pidió a todos los Estados vigilar sus relaciones comerciales con entidades libias, para que pudieran darse cuenta en caso de que estas relaciones contribuyesen a la violencia y al uso de la fuerza contra civiles.

La *ratio* de esta decisión reside no sólo en debilitar la resistencia de Gadafi y detener a los mercenarios que seguían financiando el régimen, sino también en hacer frente a un problema muy grande para la comunidad internacional: es decir, el papel que la cooperación al desarrollo desempeña en relación con el fracaso de los Estados.

Como se había adelantado en el primer capítulo (§ 1.2), la corrupción y la ineficiencia de las instituciones políticas son causas de fragilidad y de fracaso del Estado especialmente fomentadas por los fallos en el sistema de canalización de la ayuda al desarrollo. De hecho, el actual sistema de suministro de ayuda, en vez de cumplir con sus funciones de asistencia, realiza lo contrario financiando las elites corruptas que detienen el poder y fomentando el colapso del Estado.

---

<sup>66</sup> Resolución 1973 (2011), *Op. cit.*, nota 33, párr. 19.

Sin embargo, antes de examinar este problema y de proporcionar algunas posibles soluciones, hay que destacar que la cuestión de los fondos, que la sociedad internacional bloqueaba con esta resolución para evitar que llegaran a las manos de las autoridades libias y éstas los utilizaran para su resistencia en presunto perjuicio de la población civil, es un problema de alcance global que ya había alcanzado el territorio libio antes del conflicto, cuando la ayuda al desarrollo enviada a Libia por parte de donantes - internacionales y no – tuvieron como “receptor” el régimen de Gadafi más que la población libia y, por lo tanto, se utilizaron para financiar el mismo régimen contra el cual ahora se estaba luchando. Pero por aquel entonces eso no representaba un problema.

A pesar de lo que se podría suponer, el problema de la efectividad de la asistencia y sus consecuencias en los Estados frágiles no deriva de la cantidad de dinero que se envía a los países en desarrollo, porque existen muchos países, sobre todo en África que reciben cantidades exorbitantes de ayuda<sup>67</sup> y, no obstante, es difícil detectar reales progresos, ya que siguen sufriendo la pobreza extrema y hambre y no consiguen alcanzar el crecimiento económico.

El problema central y sistémico que impide a la cooperación al desarrollo lograr un mayor impacto, entonces, no es la cantidad de fondos enviados sino las maneras en las que la ayuda se suministra.

En primer lugar, los países donantes la mayoría de las veces prestan “ayuda condicionada”, es decir, envían dinero poniendo condiciones al receptor (como la obligación de comprar ciertos productos sólo al donante) al fin de obtener ventajas. Como afirma Roger C. Riddell, experto en esta materia, la asignación de la ayuda ha sido influenciada siempre por *“intereses políticos y comerciales a corto plazo o por la filosofía de la agencia, pero no por la efectividad de la contribución al desarrollo y de la reducción de la pobreza”*<sup>68</sup>. Por ejemplo, la mayoría de la ayuda prestada por China consiste en préstamos comerciales sujetos a intereses, al fin de fomentar las exportaciones chinas; sin embargo, a diferencia de los países occidentales, China no pone ninguna condición a la ayuda y, consiguientemente, como alega el académico nigeriano Adekeye Adebajo, los receptores *“no perciben China como potencia neo-imperialista”*<sup>69</sup> y China se aprovecha de esto, alegando que

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, el continente africano *“received \$161.6 billion in 2015 – mainly in loans, personal remittances and aid in the form of grants”*; además, en África hay un gran potencial humano, ya que el 70% de la población tiene menos de 30 años, y se trata de la región del mundo más rica en recursos naturales y tierras arables. Sin embargo, la población africana sigue siendo la más pobre del planeta. Cfr. Global Justice Now, *Honest Accounts 2017: How the world profits from Africa’s wealth*, 2017, p. 2. <http://www.globaljustice.org.uk/resources/honest-accounts-2017-how-world-profits-africas-wealth>.

<sup>68</sup> Roger C. RIDDELL, *Does Foreign Aid really work?*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

<sup>69</sup> OECD, *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Insights, OECD Publishing, 2012, pp. 158-159. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123571-en>

verdaderamente los países en desarrollo necesitan opciones y no condiciones. De hecho, la ayuda condicionada corta el valor de la asistencia para los receptores de un 25-40%, “because it obliges them to purchase uncompetitively priced imports from the richer nations”<sup>70</sup>.

De esta forma, la ayuda se convierte en un puro instrumento de política exterior de los Estados, ya que los donantes aprovechan para internacionalizar sus empresas y reciben más beneficios de los que donan. Riddell recomienda enfocar el suministro de la asistencia menos en los intereses de los donantes y más en las necesidades de los países en desarrollo, alineándose a sus prioridades.

Otro problema es el acceso de los receptores a los mercados, es decir que, si los donantes siguen bloqueando el acceso al mercado para los países en desarrollo y a financiar sus propios sectores agrícolas, los receptores nunca podrán competir<sup>71</sup>, y los países desarrollados habrán donado dinero para nada. Por eso, sería necesario fomentar el denominado “aid for trade” al fin de focalizar la asistencia en la construcción de infraestructuras económicas y de promover el crecimiento económico de los receptores, ayudándolos a conseguir la independencia económica.

Adicionalmente, se considera entre los problemas la multiplicidad de actores que hoy en día operan en este sector y también la variedad de canales para el suministro de ayuda, que dificultan implementar un sistema efectivo de asistencia coordinado con la ayuda de los demás donantes y coherente con las prioridades y programas de los receptores<sup>72</sup>. El aumento del número de donantes privados, en detrimento de los canales institucionales, ha llevado a una pérdida de transparencia en la gestión de los recursos, ya que se ha hecho muy difícil controlar todos los flujos de ayuda. Por eso, la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda se focalizó en la transparencia y en la previsibilidad de ésta, pidiendo a los donantes que especificaran quién dona dinero a quién, por cuál proyecto, a qué propósito y dónde<sup>73</sup>, permitiendo no sólo la coordinación de la ayuda sino también su previsibilidad. De hecho, actualmente la asistencia se suministra sobre base voluntaria y

---

<sup>70</sup> Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential in the Global Economy Overview*, Addis Ababa, 2004 <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2004era-uneca.pdf>

<sup>71</sup> Como alegó en 2008 Brian Atwood, Presidente del DAC (OECD's Development Assistance Committee): “If we (...) work with a country to improve its exports and its productive capacity and we deny that country access to markets, (...) we're undercutting the development mission. If we (...) subsidize heavily our agricultural products, which we do, and we help countries to develop their own agriculture sectors, basically we're contradicting ourselves”, en OECD, *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, *Op. cit.*, nota 69, p. 13.

<sup>72</sup> La Declaración de París de 2005, de hecho, se funda en cinco pilares: “ownership, alignment, harmonisation, managing for results, and mutual accountability”, [www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf).

Para este argumento, puede consultarse también: RIDDELL, R. C., *Op. cit.*, nota 68; OECD, *2006 Survey on monitoring the Paris declaration. Overview of the results*, Paris, 2006 [www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring)

<sup>73</sup> “Who, What, Where: the three Ws of transparency”, en Homi KHARAS, *Transparency: Changing the Accountability Engagement, and Effectiveness of Aid*, en: Homi KHARAS, Koji MAKINO, & Woojin JUNG, *Catalyzing Development*, Brookings Institution Press: Washington, D.C, 2011.

no hay sanciones para los que no respetan sus “promesas de ayuda”<sup>74</sup>. Jeffrey Sachs, especialista en el campo, propone a los países ricos comprometerse a largo plazo en otorgar el 0.7% de su PIB a la ayuda<sup>75</sup>.

El último de los problemas que se mencionan es de fundamental importancia y también el más inherente al caso de Libia: usualmente, la ayuda se suministra directamente a través de las instituciones de los gobiernos de los países receptores; sin embargo, la mayoría de las veces estos países son Estados frágiles o fallidos que sufren conflictos internos y donde rigen las violaciones de los derechos humanos.

Para evitar el malgasto de los fondos de asistencia por parte de estas autoridades corruptas y antidemocráticas, los donantes deberían interrumpir la prestación de la ayuda a través de los gobiernos de los Estados receptores y deberían utilizar nuevos canales más eficaces.

Además, y en virtud de una buena aplicación del principio de responsabilidad que se acaba de analizar en el párrafo anterior, los donantes deberían ayudar los países receptores a establecer un “*buen gobierno*”<sup>76</sup>, ya que la ayuda contribuye efectivamente al desarrollo cuando existe un apropiado clima político y económico.

Lo que los donantes deberían hacer, entonces, no es enviar más ayuda, sino revisar los mecanismos de prestación y gestión de la asistencia y mejorar los procedimientos para implementar su efectividad, porque el caso de Libia demuestra que este suministro incorrecto de ayuda tiene consecuencias muy graves en los estados frágiles gobernados por instituciones corruptas, tal y como el fracaso del Estado y la obstaculización de su real desarrollo.

Si en Libia se ha llegado a la situación actual, entonces, es también porque el Consejo de Seguridad, y la comunidad internacional en general, han empezado a preocuparse del régimen de Gadafi cuando sus intereses les requerían tomar medidas, porque hasta este momento no sólo no se habían preocupado de manera suficiente por la situación de violencias que se perpetraba en Libia, sino también habían financiado el régimen con fondos y bienes, sea directamente sea indirectamente a través del incorrecto suministro de ayuda al desarrollo, los mismos que ahora habían decidido congelar.

---

<sup>74</sup> RIDDELL, *Op. Cit.*, nota 68.

<sup>75</sup> Jeffrey SACHS, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, New York, 2005

<sup>76</sup> Paul COLLIER, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Siempre en la Resolución 1973 (2011), al párrafo 20, el Consejo afirmó que los activos congelados en virtud del párrafo 17 de la Resolución 1970 (2011) se debían poner a disposición del pueblo libio y utilizar en su beneficio posteriormente y lo antes posible.

Habría que ver si esta vez los fondos serán seriamente manejados de manera correcta y en beneficio de la población libia - por ejemplo, a través el “*aid for trade*”, junto con la asistencia en establecer instituciones estables y una “*good governance*”, y encontrando vías alternativas de canalización - o bien si serán entregados en las manos de las actuales “autoridades” libias (los dos gobiernos de Trípoli y Tobruk que se tratarán en el próximo capítulo), fuertemente divididas y aún implicadas en batallas entre tribus, milicias e ISIS.

Como ya se ha constatado en el primer capítulo, Libia es un estado fallido, donde las instituciones no consiguen garantizar el Estado de derecho y la protección de los civiles, y ahora es posible afirmar también que una de las causas de su colapso ha sido la constante financiación al régimen por parte de la sociedad internacional. Asimismo, los fondos de ayuda tienen una parte relevante de responsabilidad en el fortalecimiento del régimen de Gadafi y, por eso, se espera para el futuro una reforma del sistema de canalización de la ayuda y un empleo más eficaz de esta importante fuente de desarrollo para los países en dificultad como Libia, ya que proporcionar dinero es sólo una parte de la estrategia de la cooperación al desarrollo y existen otros enfoques que deberían tomarse en consideración.

### **2.3. Después de la Resolución 1973 (2011)**

El 16 de septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 2009 (2011)<sup>77</sup> con la cual reconoció el Consejo Nacional de Transición como gobierno legítimo de Libia e instituyó la *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL), encargada de asistir las nuevas “autoridades libias” en el proceso de restauración de la seguridad y de transición hacia elecciones “libres y regulares”, una nueva Constitución y nuevas instituciones democráticas. Además, esta resolución autorizó el suministro de todo tipo de armas al CNT, revocando parcialmente el embargo, alivió la congelación de los fondos libios en el extranjero en favor de las “nuevas autoridades”, condenó todas las violaciones de los derechos humanos<sup>78</sup> y reafirmó la zona

---

<sup>77</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2009 (2011), S/RES/2009 de 16 de septiembre de 2011, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20(2011))

<sup>78</sup> En particular, las cometidas contra migrantes africanos y minorías.

de exclusión aérea y la autorización a la intervención aérea armada establecida con la Resolución 1973<sup>79</sup>.

Lamentablemente, en la resolución no hay ni una referencia a las violaciones de la Resolución 1973 cometidas por los países intervenidos y por el CNT, ni una invocación del cese al fuego.

Así que el 20 de octubre de 2011 los rebeldes encontraron a Gadafi en Sirte y lo ejecutaron, enseñando a todo el mundo las imágenes de su cadáver ensangrentado; además, anunciaron que Libia había sido “liberada” y empezaron a perpetrar todo tipo de violencia contra los presuntos partidarios del ex-régimen.

A partir de la intervención y de la caída del régimen, se verificó una intensa proliferación de armas y un aumento de la violencia; la anarquía general se extendió y se formaron milicias armadas de ex-rebeldes que no dejaron las armas y que empezaron perpetrar violaciones de derechos humanos en el país. Se trata de milicias conectadas a regiones específicas o a determinadas tribus, todas rivales del gobierno central que no consiguió establecer su autoridad en el país.

La situación que se había configurado indujo al Consejo de Seguridad a adoptar otra resolución, la 2017 de 2011<sup>80</sup>, con la cual recuerda a los Estados miembros que en virtud del párrafo 10 de la Resolución 1970 (2011)<sup>81</sup> “*tienen la obligación de prohibir que sus nacionales compren armamentos y material conexo de cualquier tipo a Libia, o que se utilicen buques o aeronaves de su pabellón para ello*”. De hecho, la proliferación de armamentos y materiales conexos planteaba un riesgo de desestabilización en la región y de impulso a las actividades terroristas (que luego se ha efectivamente se ha realizado), con importantes repercusiones en la paz y la seguridad regional e internacional.

Por eso, el órgano primariamente responsable de mantener la paz exhortó a las autoridades libias y a todos los Estados miembros a que adoptaran medidas para impedir la proliferación de armamentos y materiales conexos, implementar el desarme y hacer frente a la amenaza terrorista.

---

<sup>79</sup> Resolución 1973 (2011), *Op. cit.*, nota 33, párr. 4.

<sup>80</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2017 (2011), S/RES/2017 de 31 de octubre de 2011, <https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/2017-%282011%29>

<sup>81</sup> Resolución 1970 (2011), *Op. cit.*, nota 27, párr. 10.

## 2.4. La respuesta de la Unión Europea

En aplicación de la Resolución 1970 de 2011 del Consejo de Seguridad, la Unión Europea actuó rápidamente con la Decisión 2011/137/PESC del 28 de febrero de 2011<sup>82</sup>, con la que adoptó medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, estableciendo - entre otras medidas - un embargo de armas, la restricción de viajar y la congelación de los activos de las personas y empresas listadas en la Resolución 1970 (ya en esta primera fase, se congelaron los fondos de 15 empresas libias, 10 personas afiliadas al régimen y los activos de la familia Gadafi).

Sucesivamente, se reforzaron las sanciones contra Libia cortando aún más el suministro financiero a Gadafi, incluyendo dentro de las empresas vetadas en Europa también 26 compañías del sector petrolero y energético<sup>83</sup>.

Sin embargo, la UE no hizo mucho más por la crisis libia. Después de la Resolución 1973 de 2011, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2011/210/PESC<sup>84</sup> con la que aprobó una misión de ayuda humanitaria (EUFOR Libia), que al final nunca fue puesta en marcha, criticada por su presupuesto limitado (7.9 millones de euros) y por limitarse al apoyo humanitario<sup>85</sup>.

De hecho, con el Tratado de Lisboa de 2007 se había creado la Política Común de Seguridad y Defensa, al fin de fortalecer y hacer más eficaz la acción exterior europea que, frente a situaciones de crisis que amenazan la paz y la seguridad y los valores de la Unión, podría actuar desplegando también capacidades militares y civiles.

Asimismo, el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>86</sup> exalta la importancia de los mecanismos regionales en el mantenimiento de la paz y de la seguridad y en la puesta en práctica de cada uno de los pilares de la responsabilidad de proteger.

---

<sup>82</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, 28 de febrero de 2011, disponible en <https://www.boe.es/doue/2011/058/L00053-00062.pdf>. Véase también, entre otros, el Reglamento del Consejo 204/2011, de 2 de marzo de 2011.

<sup>83</sup> LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *Op. cit.*, nota 40, p. 141.

<sup>84</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión 2011/210/PESC 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»), 1 de abril de 2011, disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-80726>

<sup>85</sup> MANERO SALVADOR (coord.), *loc. cit.*, nota 51.

<sup>86</sup> «2005 World Summit Outcome», Resolución de la Asamblea General, A/RES/60/1 (2005), *Op. cit.*, nota 52.

Sin embargo, no se ha asistido a ningún real intento por parte de la Unión ni con respecto a la prevención de las atrocidades a través del diálogo y de la mediación, ni en relación con la “fase de respuesta” decisiva y oportuna al conflicto que se debe llevar a cabo cuando la prevención fracasa.

La medida adoptada por la UE en el caso de Libia fue muy débil y esto a causa del desconcierto europeo que se había creado en torno a la posibilidad de configurar una operación global, con componentes civiles y militares (por ejemplo, el control de las fronteras y la protección de los civiles).

La incapacidad de reaccionar de forma concertada llevó al final al rechazo de esta posibilidad y a la adopción de una misión limitada al ámbito humanitario, revelando las debilidades que existentes en relación con la PCSD, es decir, la falta de coordinación y las profundas divisiones políticas entre los Estados miembros de la UE a la hora de hacer frente a crisis internacionales<sup>87</sup>.

En efecto, la fractura dentro de Europa emergió también en el seno del Consejo de Seguridad, cuando se votó la Resolución 1973 de 2011 y Alemania se abstuvo, pero Francia y Reino Unido no sólo votaron por la adopción, sino también que después de la autorización tomaron el control de los bombardeos, “*a título individual y nunca actuando en nombre de la UE en su conjunto*”<sup>88</sup>.

El único ámbito en el que se destaca una contribución más “fuerte” de la Unión Europea es la gestión del post-conflicto, aunque existan serias dudas sobre la eficiencia de esta gestión, sobre todo en materia migratoria, como se analizará en el apartado 3.3.

---

<sup>87</sup> María José CERVELL HORTAL, “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia Y Siria)”, Documento de Opinión 30/2014, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 de marzo de 2014, p. 12, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO30-2014\\_UE\\_PrimaveraArabe\\_MJoseCervell.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO30-2014_UE_PrimaveraArabe_MJoseCervell.pdf)

<sup>88</sup> CERVELL HORTAL, “La UE ante el lado...”, *loc. cit.*, nota 87.

## CAPÍTULO III

### 3. LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS CONSECUENCIAS DEL FRACASO

#### 3.1. La situación actual

Como ya se ha anticipado, después de la caída del régimen de Gadafi, Libia se encontraba en plena situación de anarquía y violencia.

En julio de 2012 se celebraron las primeras elecciones libres, después de 42 años. En agosto el CNT se disolvió y cedió el poder al Congreso Nacional General (GNC) que tenía el encargo de formar un nuevo gobierno y una nueva Constitución. El movimiento moderado de Mahmoud Jibril (la Coalición de las Fuerzas Nacionales) ganó las elecciones y en octubre de 2012 el GNC eligió Ali Zeidan como Primer Ministro<sup>89</sup>.

Sin embargo, el país ya estaba sumido en el caos provocado por las milicias de ex-rebeldes, que el gobierno no lograba desarmar, y por grupos islamistas que primero atacaron la Embajada de Estados Unidos - matando al Embajador y a tres ciudadanos estadounidenses<sup>90</sup> -, luego perpetraron un atentado en la Embajada de Francia y, finalmente, secuestraron al Primer Ministro Zeidan, que fue liberado gracias a una operación conjunta de OTAN y Estados Unidos.

Después del voto de no confianza por el GNC, Zeidan presentó la dimisión y fue sustituido por el ex Ministro de Defensa, Abdullah al-Thani.

En 2014 el GNC estaba en las manos de partidos islamistas que votaron una variante de la Sharía y anunciaron su intento de extender el mandato del GNC por un año más.

El ex general Khalifa Haftar, rebelde durante el régimen de Gadafi que se refugió en Estados Unidos y volvió después de la caída del régimen, solicitó la disolución del GNC y lanzó la Operación Dignidad, sin hacer distinciones, contra el GNC, los grupos islamistas, el terrorismo y las milicias de rebeldes, en nombre de la construcción de un “Ejército Nacional Libio”. Se estaba desarrollando el “segundo conflicto interno libio”.

---

<sup>89</sup> Embajador en India para Gadafi durante los años ochenta; luego abandonó el régimen y vivió en exilio en Europa.

<sup>90</sup> La responsabilidad de este atentado se atribuye a la organización terrorista *Ansar al-Sharia*.

El GNC fue obligado a convocar nuevas elecciones para elegir un nuevo Parlamento (“Cámara de Representantes”) y los resultados proclamaron la derrota de los grupos islámicos.

Sin embargo, algunos grupos islamistas revolucionarios, juntos con las milicias de Misrata, lanzaron la Operación Amanecer Libio y tomaron el control antes del aeropuerto de Trípoli y luego de toda la capital. El nuevo Parlamento debió establecerse entonces en Tobruk, bajo el control del general Haftar (porque en Bengasi se estaban desarrollando los combates entre Haftar y las milicias islamistas).

Alegando la falta de neutralidad de la sede, más de treinta diputados no se presentaron a la primera reunión del nuevo Parlamento y decidieron formar un Nuevo Congreso Nacional General (nuevo GNC) junto a los miembros del GNC precedente las elecciones y a las milicias de Amanecer Libio, estableciéndose en Trípoli y autoproclamándose único gobierno legítimo, guiado por Omar al-Hassi.

El gobierno sostenido por la Cámara de Representantes, establecido en Tobruk y presidido por al-Thani - que nombró Haftar jefe del ejército libio-, era el único legítimamente elegido y, por tanto, el único reconocido por la comunidad internacional y por las Naciones Unidas, que en agosto de 2014 enviaron Bernardino León como Representante especial para la UNSMIL al fin de promover el diálogo entre las facciones en guerra e impulsar la creación de un gobierno único, restableciendo la paz y la seguridad dentro del país<sup>91</sup>.

La situación se complicó ulteriormente a partir de octubre de 2014, cuando el Estado Islámico (ISIS) entró en el conflicto y tomó el control de la ciudad de Derna.

En enero de 2015, las dos facciones de Dignidad y Amanecer Libio llegaron a un acuerdo de cese al fuego bilateral; sin embargo, los atentados terroristas perpetrados por el ISIS (entre estos, la decapitación de veintiunos cristianos egipcios) llevaron a la intervención de las fuerzas armadas egipcias y de los Emiratos Árabes Unidos, que empezaron a bombardear Amanecer Libio y las fuerzas del ISIS, juntos al gobierno de Tobruk.

La Unión Europea y Estados Unidos presionaron por la terminación del conflicto y la formación de un Gobierno de Consenso Nacional, así que en octubre de 2015 Bernardino León anunció que el encargado de formar el gobierno habría sido Fayed al-Sarraj y después de tres proyectos

---

<sup>91</sup> Centro de Análisis y Perspectiva (CAP), Gabinete técnico de la Guardia Civil, *Conflictos 1/2015: Libia*, 9 de abril de 2015.

rechazados, se aprobó una cuarta versión. Gracias al enviado especial de Naciones Unidas, Martin Kobler, que sucedió a Bernardino León, el 17 de diciembre de 2015 las partes libias firmaron en Sijrat al Acuerdo Político Libio<sup>92</sup> para la institución de un nuevo gobierno, es decir, el Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) de al-Sarraj (que se presentó al inicio de 2016).

Sin embargo, aunque este acuerdo preveía el reparto equitativo de poder entre Tobruk y Trípoli y fue aprobado por muchos representantes de la Cámara, no recibió el voto favorable de Tobruk.

Con la Resolución 2259 (2015)<sup>93</sup>, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció el GNA como único gobierno legítimo de Libia y recomendó a todos los Estados miembros interrumpir las relaciones con otras instituciones que se calificaran como legítimas autoridades libias (párrafo 5).

El nuevo GNC de Trípoli declaró su apoyo al GNA que, por consiguiente, estableció su sede en la capital como había sido previsto por el Acuerdo Político Libio, pero el gobierno de Tobruk no lo hizo y empezó a competir con el GNA para las exportaciones de petróleo.

Ya con la Resolución 2146 (2014)<sup>94</sup>, el Consejo de Seguridad había condenado “*los intentos de exportar ilícitamente petróleo crudo de Libia por instituciones paralelas que no actúan bajo la autoridad del Gobierno de Consenso Nacional*”; además, había autorizado a los Estados Miembros “*a que inspeccionen en alta mar los buques que intenten exportar ilícitamente petróleo crudo de Libia*” y había impuesto una serie de medidas contra los buques designados (párr. 10).

Con la Resolución 2278 (2016)<sup>95</sup> el Consejo reiteró la prohibición de viajar, la congelación de activos, las medidas establecidas al párrafo 10 de la Resolución 2146 (2014) al fin de prevenir las exportaciones ilícitas de petróleo y el embargo de armas, con la excepción de la posibilidad de hacer uso de éstas para derrotar al ISIS, bajo solicitud al Comité de Sanciones establecido con la Resolución 1970 (2011)<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Acuerdo Político Libio, Sijrat, 17 de diciembre de 2015, disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>

<sup>93</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2259 (2015), S/RES/2259, 23 de diciembre de 2015, disponible en:

[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2259.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2259.pdf)

<sup>94</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2146 (2014), S/RES/2146, 19 de marzo de 2014, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2146%282014%29>

<sup>95</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2278 (2016), S/RES/2278, 31 de marzo de 2016, disponible en:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10513.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10513>

<sup>96</sup> Resolución 1970 (2011), *Op. cit.*, nota 27, párr. 24.

De hecho, mientras tanto continuaba la lucha de los dos gobiernos contra el ISIS, que había perdido la ciudad de Derna y se había refugiado en Sirte; gracias a las ofensivas conjuntas, a partir de diciembre 2016, el ISIS perdió el control de todos los territorios, aunque existan todavía numerosos activistas islamistas que siguen realizando atentados y muchas milicias armadas conectadas a las tribus internas del país.

Efectivamente, el Sur del país (la ex provincia romana de Fezán) no ha sido pacificado y sigue sufriendo la lucha entre las minorías Tuareg, Tebu y otras tribus árabes.

Por lo tanto, el Gobierno de Acuerdo Nacional no ha conseguido establecer su autoridad ni en esta zona ni tampoco en todo el territorio libio, sino sólo en la Tripolitania, también por la falta de apoyo de Haftar, que controla la Cirenaica. Asimismo, hasta hace poco tiempo el GNA seguía enfrentándose a las ofensivas del general Haftar y a los tentativos de Khalifa Ghwell (sucesor de al-Hassi, que había apoyado al GNA) de ocupar la capital, ahora sede del GNA.

El 25 de julio de 2017, el Presidente francés Emmanuel Macron organizó un encuentro entre el Presidente de Trípoli al-Sarraj y el comandante del Ejército Nacional Libio Haftar, aliado al gobierno de Tobruk, que adoptaron una declaración conjunta comprometiéndose a cesar el fuego, a convocar las elecciones para 2018 y a trabajar juntos para implementar la seguridad y la defensa del territorio libio contra las amenazas y los tráfico de todo tipo, incluido el de migrantes. Según este acuerdo, se unificarían las instituciones de Tobruk y Trípoli se otorgaría un papel a Haftar en el futuro gobierno.

El Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas (RESGNUM) Ghassan Salamé, que ya en junio de 2017 había realizado un viaje de seis semanas a Libia para ponerse en contacto con los dos gobiernos y conocer sus intentos en relación con la reanudación del proceso político libio, elaboró un Plan de Acción para Libia que presentó el 20 de septiembre de 2017 y fue rápidamente apoyado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en octubre<sup>97</sup>.

El fin de este Plan de Acción es el de reactivar el proceso político en el país africano, restableciendo la paz, formando un gobierno inclusivo y, sobre todo, emendando el Acuerdo Político Libio, ya que éste representa el único marco posible para resolver la crisis libia, pero en su forma actual es inadecuado. El Plan, de un año de duración, debería ser llevado a cabo por las mismas autoridades

---

<sup>97</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Presidencia de del Consejo de Seguridad, 10 de octubre 2017, S/PRST/2017/19, disponible en <http://undocs.org/es/S/PRST/2017/19>

libias, bajo la supervisión de Naciones Unidas, y culminar en elecciones presidenciales y parlamentarias libres y justas.

Por eso, Salamé organizó inmediatamente un encuentro, que tuvo lugar el 26 de septiembre en Túnez, entre los delegados del gobierno de Trípoli (el Alto Consejo de Estado) y los del gobierno de Tobruk (la Cámara de Representantes) para debatir sobre sus propuestas de modificación del acuerdo de Sjirat y superar el estancamiento político. Las propuestas son inherentes a cambios institucionales dirigidos a lograr el apoyo de todos los libios al proceso político, también de los que no habían participado al Acuerdo Político Libio, al fin de garantizar la estabilidad en el largo periodo.

Con la segunda ronda de diálogo del 21 de octubre de 2017, siempre en Túnez, se consiguió la aproximación entre las posiciones de las dos partes y se identificaron los puntos de consenso y los de divergencia todavía existentes<sup>98</sup>. También el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció “*el importante papel desempeñado por el Sr. Fayez al-Sarraj (...) y por otros dirigentes libios en la promoción de la reconciliación nacional*”, entendiendo que la única solución existente para el conflicto libio no es la militar, sino una solución concordada por todas las partes y autoridades libias<sup>99</sup>.

El mes pasado, el Representante Especial Salamé apuntó que se había logrado el consenso sobre los siguientes puntos: el deseo de una nación unida y soberana, necesariamente más descentralizada; la necesidad de recursos públicos transparentes y efectivos en beneficio de los ciudadanos; el fuerte anhelo para instituciones unificadas y transparentes, con líderes elegidos en base a sus competencias y no a su identidad; un aparato militar de seguridad unificado, profesional y libre de interferencias políticas, que opere respetando reglas claramente identificadas; la convocación de las elecciones para unificar el país y el deseo de salir de la transición<sup>100</sup>.

Por fin, el 29 de mayo de 2018 la transición política libia dio un importante paso adelante: los cuatro principales actores libios<sup>101</sup> adoptaron en París una Declaración Política sobre Libia, bajo el

<sup>98</sup> UNSMIL, Joint Drafting Committee concludes its Second Round of Meetings in Tunis, 21<sup>st</sup> October 2017, <https://unsmil.unmissions.org/joint-drafting-committee-concludes-its-second-round-meetings-tunis>

<sup>99</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Presidencia de del Consejo de Seguridad, 14 de diciembre 2017, S/PRST/2017/26, disponible en <http://undocs.org/es/S/PRST/2017/26>

<sup>100</sup> UNSMIL, Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the situation in Libya, 21<sup>st</sup> May 2018, <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya-21-may-2018>

<sup>101</sup> Prime Minister Faiez Serraj, Speaker of the House of Representatives Agila Essa Saleh Gwaider, President of the High State Council Khalid al-Meshri and General Khalifa Haftar of the Libyan National Army.

auspicio de Naciones Unidas. Se trata de un acuerdo “histórico” entre las dos facciones libias que han pactado acabar con la división institucional del país y han establecido una fecha para las elecciones presidenciales y parlamentarias, que se celebrarán el próximo 10 de diciembre 2018 “*en condiciones de seguridad*”<sup>102</sup>. Las partes han acordado también elaborar un marco electoral antes del 16 de septiembre y han aceptado participar en una conferencia política inclusiva al fin de implementar la Declaración en cuestión bajo el auspicio de Naciones Unidas.

Sin embargo, permanece el problema de los terroristas islamistas que siguen atacando las instituciones y cualquier intento de llegar a un acuerdo. Justo el 2 de mayo pasado, el ISIS hizo un atentado en Trípoli, en la sede de la Alta Comisión Nacional Electoral, matando 13 personas del equipo de la Comisión con el claro intento de hacer descarrilar el proceso electoral.

El 8 de mayo de 2018, el general Haftar lanzó una ofensiva militar para liberar la ciudad de Derna, controlada por “Fuerza de Protección de Derna”, un grupo de milicianos islamistas vinculados a Al Qaeda. Desde entonces, se han intensificado las detenciones arbitrarias de los civiles y se les ha impedido dejar la ciudad de Derna, dificultando, al mismo tiempo, la entrada de la ayuda humanitaria en la ciudad; por eso, el 8 de junio de 2018 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó profunda preocupación por el aumento del número de los combatientes armados en la ciudad de Derna y las consecuencias que esto está suponiendo para los civiles y pidió a ambas partes - de un lado los soldados de Haftar (el Ejército de Liberación Nacional) que están intentando contrarrestar las milicias islamistas, y del otro lado estas últimas – cumplir con sus obligaciones derivadas de la legalidad internacional y proteger la población civil.

Además, la situación al Sur del país no parece ser mejor: sigue la lucha para el control entre clanes armados, que afecta inevitablemente a los civiles: más de 300.000 personas han sido desplazadas y la batalla está en vías de convertirse en un conflicto étnico regional.

El Representante Especial Salamé solicitó a todas las partes<sup>103</sup> proteger la población libia de todas las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que siguen llevándose a cabo en territorio libio y que se analizarán en parte en el próximo párrafo.

---

<sup>102</sup> UNSMIL, Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Libya, 30<sup>th</sup> May 2018, <https://unsmil.unmissions.org/statement-attributable-spokesman-secretary-general-libya-6>

<sup>103</sup> UNSMIL, Remarks of SRSG Ghassan Salamé, *Op. cit.*, nota 100.

### **3.2. Las graves violaciones de los derechos humanos**

Si bien las violaciones de los derechos humanos se empezaron a producir ya durante el régimen de Gadafi, con el conflicto y la intervención externa la situación no fue mejorando y es posible afirmar que todas las fuerzas involucradas en la segunda guerra civil libia son responsables de violaciones masivas de los derechos humano.

Empezando por el régimen de Gadafi, éste se caracterizó por la persecución de cualquier forma de disenso político, por la abolición de todas las organizaciones obreras y políticas no reconocidas por el régimen, el asesinato de todos los intelectuales y sindicalistas de orientación marxista, la absoluta ausencia de prensa independiente, la encarcelación y desaparición de los opositores, la tortura y la aplicación de la pena de muerte. Además, las fuerzas gadafistas son responsables de la muerte de miles de civiles -causada indiscriminadamente durante la represión de los rebeldes - y del uso de bombas sobre zonas residenciales.

Asimismo, los rebeldes son responsables de ejecuciones sumarias de personas leales al régimen (o presuntas tales), de acciones de represalia, incendios de viviendas privadas y del lanzamiento de misiles sobre áreas residenciales, así como de violaciones y discriminaciones contra la tribu meridional de los Tuareg.

Sin embargo, como ya se ha analizado, la comunidad internacional intervino al lado de los rebeldes, reconociendo como violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario sólo las perpetradas por el régimen contra los “manifestantes pacíficos” y, a causa de estas graves violaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió a la unanimidad, con la Resolución 65/265 de 2011<sup>104</sup>, la expulsión de Libia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Este mismo Consejo nombró, siempre en marzo de 2011, una Comisión Internacional Investigadora compuesta por tres expertos para investigar sobre las violaciones realizadas durante el conflicto libio e identificar los responsables.

---

<sup>104</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 65/265 (2011), A/RES/65/265 del 3 de marzo de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/65/265>

Con la Resolución 1970 de 2011<sup>105</sup> el Consejo de Seguridad deploró “*la grave y sistemática violación de los derechos humanos incluida la represión de manifestantes pacíficos*” por el Gobierno Libio, remitió la cuestión libia a la Corte Penal Internacional e invitó al Procurador a informar sobre las investigaciones cada seis meses.

El Procurador de la Corte Penal Internacional Luis Moreno-Ocampo anunció la apertura de una investigación contra Libia sobre la comisión de crímenes de lesa humanidad.

Los informes de la Corte Penal Internacional y de la Comisión Internacional Investigadora para Libia

confirmaron la incapacidad de Gadafi y de sus milicias de garantizar el respeto de los derechos humanos básicos. Así que en junio de 2011 la Corte Penal Internacional emitió órdenes de detención para Gadafi, su hijo Saif al-Islam y el jefe de los servicios secretos, Abdullah al-Senussi, con la acusación de comisión de crímenes contra la humanidad (*gross violations*) por el asesinato y la persecución de civiles desde el 15 de febrero de 2011, en varias ciudades libias<sup>106</sup>.

Después del derrocamiento del régimen, milicias, grupos armados y fuerzas de seguridad afines a los gobiernos rivales siguieron cometiendo crímenes como ataques contra la población civil, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones sumarias, que continuaron durante el curso de los años, a pesar de la instalación del GNA.

El Informe Anual de 2016 de Amnistía Internacional denuncia las violaciones masivas de los derechos humanos por todas las partes involucradas en el segundo conflicto civil libio.

En 2017, el Consejo de Seguridad expresó nuevamente grave preocupación por el deterioro de la situación humanitaria en Libia “*incluido el empeoramiento de la calidad de vida y de la prestación de servicios básicos*”<sup>107</sup> y también por “*la amenaza del terrorismo y la trata de personas y el tráfico de bienes ilícitos, que pueden socavar la transición democrática de Libia*”<sup>108</sup>.

De hecho, los atentados de grupos armados terroristas y las luchas entre militantes de facciones rivales siguen provocando muchísimas víctimas cada año, así como millones de personas

---

<sup>105</sup> Resolución 1970 (2011), *Op. cit.*, nota 27.

<sup>106</sup> CERVELL HORTAL, “La Resolución 1970 (2011)...”, *Op. cit.*, nota 28, p. 78.

<sup>107</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2376 (2017), S/RES/2376 del 14 de septiembre de 2017, disponible en [http://undocs.org/es/S/RES/2376\(2017\)](http://undocs.org/es/S/RES/2376(2017))

<sup>108</sup> Declaración de la Presidencia de del Consejo de Seguridad, 10 de octubre 2017, *Op. cit.*, nota 97.

internamente desplazadas y graves daños a las infraestructuras civiles y al sistema sanitario público. Según el derecho internacional humanitario, civiles y bienes civiles no pueden ser objeto de ataque, ya que las partes en un conflicto deben distinguir entre civiles y combatientes y tienen que dirigir sus ataques solo contra objetivos militares<sup>109</sup>. Sin embargo, también hoy en día, estos grupos siguen perpetrando ataques indiscriminados en zonas pobladas, asesinatos, desapariciones forzadas, secuestros y detenciones arbitrarias de miles de personas, entre las cuales se registran muchos periodistas, activistas políticos, profesionales de la salud y defensores de los derechos humanos.

Muy grave es la situación de las detenciones arbitrarias e ilegales, a las cuales se dedica el apartado a continuación. En primer lugar, por “detención” se entiende la privación de la libertad impuesta tanto por funcionarios públicos como por grupos armados: en 2017 se estimó que más de 6.5000 personas estaban detenidas en centros administrados por el Ministerio de Justicia, pero esta cifra no incluía el importante número de personas detenidas en otros sitios, como las instalaciones gestionadas por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y las administradas por grupos armados<sup>110</sup>.

Según un Informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en colaboración con UNSMIL, de abril de 2018, los grupos armados, incluso los afiliados al Estado, “*mantienen en detención prolongada e ilegal a miles de personas y les infligen torturas y otras violaciones de derechos humanos y abusos*”<sup>111</sup>.

Se trata de hombre, mujeres y niños detenidos sobre todo por motivo de sus “*vínculos tribales o familiares y su presunta militancia política*”<sup>112</sup> o por ser sospechosos de disidencia.

Entre los detenidos, muchos han sido encarcelados en relación con el conflicto armado de 2011, sin cargos, supervisión judicial y sin medios para impugnar la ilegalidad de su detención.

---

<sup>109</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Libia, en particular sobre la eficacia de las medidas de asistencia técnica y fomento de la capacidad recibidas por el Gobierno de Libia, 13 de enero de 2017, A/HRC/34/42, disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/34/42](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/34/42)

<sup>110</sup> Habida cuenta de que los grupos armados siguen controlando muchas instalaciones y de que muchos grupos armados teóricamente pasaron a depender de ministerios públicos durante el proceso de integración que se llevó a cabo después de 2011

<sup>111</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en colaboración con la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, “Abuse Behind Bars: Arbitrary and unlawful detention in Libya”, abril de 2018, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf)

<sup>112</sup> Oficina del ACNUDH en colaboración con UNSMIL, *Op. cit.*, nota 111, p. 9.

En las prisiones las condiciones son degradantes e inhumanas: los presos, incluso los niños, viven en celdas muy pequeñas, sin luz, sin ventilación y sin instalaciones sanitarias o de lavado; la difusión de infecciones y enfermedades y las muertes causadas por estas terribles condiciones higiénicas están al orden del día. Los prisioneros sufren reiteradamente torturas endémicas y malos tratos por parte de sus “carceleros”, que actúan en la completa impunidad y prohibiendo a los presos todo contacto con el mundo exterior. De hecho, ninguna de las partes en el conflicto aplicó las disposiciones de derechos humanos previstas en el Acuerdo Político Libio de 2015, como las que imponían la obligación de liberar a las personas detenidas arbitrariamente y sin fundamento legal.

Todo eso supone no sólo una violación de los derechos humanos de los detenidos, sino también de sus familias que siguen buscándolos desesperadamente.

El Informe mencionado condena todo tipo de tortura y malo trato y afirma que Libia, siendo parte de los principales tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos, está obligada a respetar y proteger los derechos humanos de todos los individuos que se encuentran en su territorio y bajo su jurisdicción; por eso, el informe exhorta todas las partes al respeto del derecho internacional humanitario y a la adopción de “*medidas urgentes por parte de las autoridades libias con el apoyo de la comunidad internacional*”. Entre estas medidas, exige la liberación todas las personas detenidas arbitrariamente o privadas de libertad ilícitamente y el traslado de los detenidos por motivos legales a prisiones oficiales, bajo la supervisión judicial del Estado; además, el informe expresa la necesidad de reparación de las víctimas y de otorgarle garantías de no repetición de estos crímenes y por eso solicita al GNA la formulación de un plan de acción para acabar con las detenciones ilegales

Se destaca también que Libia ha pasado a ser el epicentro del abuso infantil por la gravedad de las violencias sobre los niños, víctimas de abusos sexuales<sup>113</sup>, secuestrados, desaparecidos o asesinados durante las hostilidades o por las malas condiciones de salud debidas al colapso de la prestación de servicios médicos<sup>114</sup>. La mayoría de las escuelas y libros de texto han sido destruidos y, de todas

---

<sup>113</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Investigación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Libia, 15 de febrero de 2016, A/HRC/31/47, disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/31/47](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/31/47): Un niño entrevistado por el ACNUDH, que estaba “adscripto al servicio” de un combatiente extranjero y debía encargarse de la limpieza de la ropa y la distribución de alimentos, informó de que, casi todas las noches “*sabía lo que tenía que hacer, tenía que desvestirme, ponerme de espaldas y agacharme, mirando hacia la pared*” (párr.59).

<sup>114</sup> Según el Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, del 13 de enero de 2017 (*Op. cit.*, nota 109), en mayo de 2016 doce lactantes murieron a causa de una infección bacteriana prevenible y otros tres ingresaron en la unidad de cuidados intensivos tras serles administrados medicamentos caducados (p. 9 del Informe).

formas, las escuelas que siguen abiertas no son muy frecuentadas porque los padres temen ataques y secuestros de sus niños.

Otra categoría especialmente vulnerable es la de las mujeres, víctimas de abusos sexuales reiterados por parte de los grupos armados<sup>115</sup> y cuyos derechos se restringen cada vez más; por ejemplo, en el Este del país, la parte controlada por Haftar, se aprobó una orden que prohíbe a las mujeres viajar sin un “acompañante” varón que sea parte de su familia (que podría ser también su hijo), lo que atenta gravemente a su libertad y dignidad. Según las autoridades de la parte oriental de Libia, la decisión no está motivada por razones de religión, sino por la “seguridad nacional del país”, ya que se acusan a las mujeres de tratar con servicios de inteligencia extranjeros.

En las zonas controladas por el ISIS, en cambio, las mujeres no pueden salir de casa si no están totalmente cubiertas, rostro incluido, y no pueden ir a trabajar sin un tutor varón, por temor a represalias de grupos leales al ISIS o *Ansar al-Sharia*.

Toda esta situación de emergencia que existe ya a partir de 2011 desembocó en la adopción de numerosas Resoluciones por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y eso porque las repercusiones del fracaso de Libia están afectando no sólo a los Estados “vecinos”, sino a la comunidad internacional en su conjunto, ya que las violaciones de los derechos humanos se han convertido en algo tan cotidiano como impune y los conflictos internos siguen impulsando una crisis migratoria desencadenando la emergencia mundial de los refugiados que se analizará en el próximo párrafo. Es evidente que, si los grupos armados que impugnan la autoridad de gobierno utilizan la fuerza contra los civiles y el Estado no consigue ofrecer protección a los derechos humanos de su población, la sociedad internacional no puede mantenerse al margen y contemplar lo que ocurre en virtud del principio de soberanía de los Estados en sus asuntos internos - incluso porque la cuestión le afecta tan de cerca, como demuestra la crisis de los migrantes - y tampoco puede decidir intervenir solamente cuando tiene interés en hacerlo.

Más bien, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar al Estado en situación de fracaso, porque un “*Failed State*”, por definición, es incapaz de garantizar la seguridad colectiva y necesita de la ayuda externa; sin embargo, y como ya se ha analizado en relación con lo que pasó en 2011 (capítulo II), una intervención “humanitaria” no puede utilizarse para justificar la presencia

---

<sup>115</sup> La Investigación de ACNUDH del 15 de febrero de 2016 (*Op. cit.*, nota 113) reportó el caso de una mujer secuestrada en Trípoli por un grupo armado leal a Amanecer de Libia, drogada y violada reiteradamente durante un período de seis meses. También suministró información según la cual seis niñas de 11 años habían sido víctimas de violencia sexual por miembros del mismo grupo (párr. 35 de la Investigación).

militar externa en un país dirigida a otros propósitos, sino debe limitarse a beneficiar al país en dificultad.

Según el “*Fragile States Index Annual Report 2017*”<sup>116</sup>, realizado por el *think tank* “The Fund for Peace”, Libia se encuentra entre los Estados “en alerta”.

Sin embargo, la total ausencia de una autoridad central de gobierno legitimada al uso de la fuerza y las actividades ilícitas (tales como los tráfico de drogas, armas y recursos minerales) nos permiten afirmar que Libia ya es un “*Estado Fallido*”, es decir, un Estado que “*no garantiza el imperio de la ley (rule of law)*”<sup>117</sup> y donde rigen la impunidad de asesinatos masivos, las violaciones de los derechos humanos, el terrorismo yihadista, la corrupción (fomentada por los fallos en el sistema de canalización de la ayuda al desarrollo), la pobreza y las desigualdades sociales.

Por ello, el Alto Comisionado para Derechos Humanos “*reconociendo la necesidad urgente de poner fin a las violaciones y contravenciones generalizadas de los derechos humanos que se cometen en Libia, insta a todas las partes en el conflicto a que pongan fin a las hostilidades y presten apoyo al Gobierno de Pacto Nacional, para avanzar hacia un Estado basado en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho*”<sup>118</sup>.

En efecto, la reunificación del país bajo una única autoridad de gobierno permitiría a las instituciones conseguir poderes reales para investigar sobre los abusos y garantizar la seguridad del pueblo libio, ya que ahora el país vive bajo el chantaje de las armas de las milicias rebeldes, del terrorismo islamista y de fuerzas militares no establecidas por ley.

El 8 noviembre de 2017, el Procurador de la Corte Penal Internacional afirmó en un discurso delante el Consejo de Seguridad<sup>119</sup> que Libia sigue enfrentándose a numerosas dificultades, como la multiplicación de los grupos armados, la presencia del ISIS que no parece perder terreno, la crisis humanitaria de los migrantes que se ha producido a causa de la posición geográfica del país y la constante lucha para el poder político en numerosas zonas del Estado.

---

<sup>116</sup> The Fund for Peace, *Op. cit.*, nota 9.

<sup>117</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, *Op. Cit.*, nota 8, p. 19.

<sup>118</sup> Informe ACNUDH, *Op. cit.*, nota 109, párr. 84.

<sup>119</sup> Discours prononcé devant le Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies à propos de la situation en Libye, en application de la résolution 1970 (2011) du Conseil de Sécurité, párr. 4, [https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp\\_lib\\_unsc&ln=fr](https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp_lib_unsc&ln=fr)

El Procurador aseguró la imposibilidad de construir una paz duradera sin justicia y subrayó el papel crucial de la misma Corte en promover la justicia y el Estado de derecho para que en Libia se puedan restaurar la paz, la seguridad y la estabilidad<sup>120</sup>.

Mientras tanto, el 25 de enero de 2018 el Coordinador Humanitario de Naciones Unidas para Libia lanzó el “Humanitarian Response Plan 2018 for Libya”<sup>121</sup> al fin de suministrar asistencia a las 940.000 personas que viven en el país. Este plan representa el tercer llamamiento al fin de incrementar la protección de civiles, desplazados, migrantes y refugiados y asegurarles el acceso a los servicios básicos en Libia.

Además, Libia tiene también acceso a formas de financiación en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad (European Neighbourhood Instrument, Eni), especialmente a través de programas regionales y sectoriales, como en materia de derechos humanos y migraciones, al fin de fortalecer la gobernanza y el desarrollo económico y social equitativo. Ya en 2015 la ayuda financiera puesta a disposición del país era alrededor de los 108 millones de euro, concentrados en los sectores de la administración pública, de la seguridad, de la salud, de la formación profesional, instrucción y fortalecimiento de la sociedad civil.

### 3.3. La crisis de migrantes y refugiados

Entre las violaciones de los derechos humanos analizadas en el párrafo anterior, se destacan los abusos cometidos por la Guardia Costera libia, los traficantes, los grupos armados y los funcionarios de centros de detención sobre los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, por la magnitud de la resultante crisis de alcance global, que ha llegado a considerarse una emergencia humanitaria.

En primer lugar, se considera oportuno hacer hincapié en la distinción existente entre los refugiados y los migrantes, dado que se trata de dos categorías diferentes confundidas con frecuencia.

La definición de “refugiado” es dada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>122</sup>: el artículo 1A califica el refugiado como la *“persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de*

---

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Overview available at: [https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/2017\\_libya\\_hrp\\_overview\\_en\\_-\\_final.pdf](https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/2017_libya_hrp_overview_en_-_final.pdf)

<sup>122</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, Ginebra, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

*persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver”.*

En cambio, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos ha definido el “migrante internacional” como “*cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de las personas apátrida, de su Estado de nacimiento o residencia habitual*”<sup>123</sup>. Sin embargo, es importante subrayar que Libia no ha firmado la Convención de Ginebra de 1951 y, por tanto, no hace alguna distinción entre refugiados y migrantes, clasificando como único delito ambas figuras de inmigración irregular y sancionándolo con la detención.

La conexión entre Libia y el fenómeno migratorio no es nueva, ya que el país magrebí, a causa de su posición geográfica, ha sido siempre una destinación final para los migrantes, así como un lugar de tránsito para los que querían llegar a Europa desde África Oriental y Occidental.

Hasta el 2011, Libia era tradicionalmente un país de inmigración a causa de la alta oferta de trabajo y la carencia de la mano de obra interna: en 2009 el territorio libio acogía 2,5 millones de migrantes, pero ya en 2013 bajaban a 1,7-1,9 millones y aumentaban considerablemente las migraciones.

Los flujos que llegan al Mediterráneo son el resultado de la inestabilidad interna del país (§ 3.1) y de la violencia perpetrada por las organizaciones criminales y los grupos terroristas, que han dañado, entre muchas cosas, los servicios públicos, las infraestructuras civiles y la efectividad de las fuerzas del orden y de la magistratura, causando la migración interna de más de 200.000 personas.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó que entre enero y mediados de octubre de 2015 sólo a Italia llegaron por mar más de 140.000 personas, la mayoría de las cuales salió de Libia; en 2016 las estimas suben a 360.000 migrantes llegados a Europa a través del Mediterráneo. Por otro lado, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) calculó que siempre en 2015 fueron 3.770 las personas que perdieron la vida intentando cruzar el Mediterráneo<sup>124</sup> y la cifra sube a casi 5.000 muertes o desapariciones para el 2016.

---

<sup>123</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014, p. 4, [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf)

<sup>124</sup> OIM, Proyecto de Migrantes Desaparecidos, “Mediterranean Sea: Data of Missing Migrants, Deaths in the Mediterranean by month, 2014 and 2015”.

Quien no muere ahogado tiene muchas probabilidades de morir por asfixia debido a las condiciones a bordo y, si tiene la suerte de sobrevivir al viaje a través del Mediterráneo, llega a Europa donde se enfrentará a la inseguridad de su futuro y a condiciones precarias, debidas también a la escasa cooperación que se ha verificado dentro de la Unión Europea en relación con la gestión de la inmigración irregular.

De hecho, muchos países, Italia por encima, han sido abandonados a su suerte, obligados a gestionar todos los solicitantes de asilo que llegan a su país en virtud de un tratado de 1990<sup>125</sup> adoptado en tiempos en que una emergencia de tal alcance ni se imaginaba y que, por tanto, habría debido revisarse desde el principio de la crisis repartiendo las resultantes dificultades entre todos los Estados miembros, sea para poder asegurar a los migrantes condiciones de acogida mejores – dado que ahora se encuentran en lugares con escasos servicios básicos, sin alimentos suficientes y todavía expuestos a violaciones de sus derechos humanos, ya que los países del Sur de Europa que los han acogidos no estaban preparados para una ola migratoria de estas dimensiones – sea porque en una organización regional como la Unión Europea, que ha luchado valientemente para alcanzar la integración que existe ahora entre los Estados miembros, es impensable una tal “falta de colaboración” entre los miembros en materia de Seguridad Común, cuyas consecuencias directas han sido el auge de los xenófobos y de los anti-europeístas y, aún peor, las repatriaciones de todos los migrantes interceptados en mar, suportando a tal fin la Guarda Costera libia, como se verá más adelante.

Cabe destacar que, paradójicamente, han sido los países que sufren las más graves crisis económicas, especialmente Italia y Grecia, los que han acogido las cifras más altas de migrantes sin recibir ayuda por los demás Estados, que habrían debido por los menos cumplir con sus compromisos con la Agencia Europea para las Fronteras (FRONTEX) en términos de dedicación de personas y medios<sup>126</sup>, para evitar que los países periféricos soportaran una carga excesiva.

Asimismo, hay que tener en cuenta que son los mismos migrantes que no quieren quedarse en los países de acogidas, que consideran simplemente etapas de tránsito, porque saben que Italia o Grecia

---

<sup>125</sup> Convención de Dublín 97/C 254/01, del 15 de junio 1990, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=ES). Según este convenio, el Estado de la UE responsable de atender una solicitud de asilo es ése al que el solicitante llegó en primer lugar dentro del suelo de la UE.

<sup>126</sup> Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea)

no pueden proporcionarles los mismos servicios, apoyos y derechos que, en cambio, les aseguraría Suecia o un cualquier país del Norte de Europa.

Además, a empeorar la situación intervino en marzo de 2016 el cierre de la ruta balcánica con el acuerdo entre Unión Europea y Turquía, que dejó 63.000 personas atrapadas en Grecia y más de 8.000 en Macedonia y Serbia.

A pesar de todas estas cifras, asombrosamente la gran mayoría de las personas víctimas de la crisis se encuentran desplazadas dentro de su propio país de origen o refugiados en países vecinos, en busca de protección. Según afirma el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Investigación realizada en 2016<sup>127</sup>, las personas provenientes de África Subsahariana corren un mayor riesgo de abuso y discriminación racial.

Además, la línea de demarcación entre estos fenómenos migratorios y la que se puede definir una verdadera “trata de seres humanos” no es muy clara. Bajo el pretexto de la gestión de la migración, se han desarrollado verdaderas redes criminales de contrabando de seres humanos, controladas por las milicias armadas, los traficantes y los funcionarios de los centros donde se detienen los migrantes, que venden estas personas como esclavos y las someten a trabajo forzoso, privación de la libertad y todo tipo de violencia.

De hecho, ya se ha analizado en el párrafo anterior (§ 3.2) la degradante situación existente en los centros de detención y el trato inhumano que reciben los detenidos y ésta es la misma suerte que toca a los migrantes en los centros de detención del Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal libio: detenidos a tiempo indefinido, sin agua, comida y facilidades sanitarias, sometidos a todo tipo de abuso, tortura, explotación y extorsión. Por tanto, cuando el migrante intenta huir de su país, arriesga su vida en busca de protección y para sustraerse a estas violencias, pero la Guardia Costera libia que lo intercepta en mar lo devuelve al centro de detención, un destino casi peor que la muerte.

El papel de las Agencias de Naciones Unidas frente a esta situación es muy limitado, también porque la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados todavía no tiene un Acuerdo de Sede que regule sus actividades en territorio libio, así que su presencia es simplemente “tolerada” y eso la pone en una posición de fragilidad en las negociaciones.

---

<sup>127</sup> Investigación ACNUDH (2016), *Op. cit.*, nota 113, párr. 51 y ss. Véase también el Informe ACNUDH (2017), *Op. cit.*, nota 109, párr. 43-47.

Según Amnistía Internacional, el pasado septiembre había al menos 7000 personas migrantes y refugiadas en los centros de detención libios, pero a finales de noviembre el número de detenidos aumentó hasta 19.000; la Unión Africana afirma que, en diciembre de 2017, entre 400.000 y 700.000 migrantes se encontraban en más de 40 centros de detención en el territorio libio.

Una fuerte contribución al incremento de estos números ha sido aportada por la Unión Europea y los Estados miembros que, en vez de cooperar en la acogida de los migrantes y protegerlos de la violencia, prestaron ayuda a la Guardia Costera libia al fin de contener a los migrantes en su propio país, interceptando los barcos en el Mediterráneo y repatriándolos; de esta forma, los migrantes siguen siendo devueltos a los establecimientos de detención y siguen sufriendo terribles abusos y violaciones de sus derechos.

Lo que se debería hacer es dejar de recurrir a la Guardia Costera libia para las operaciones de salvamento de los migrantes y entender que hay que erradicar el problema de raíz cerrando los centros de detención e impulsando la estabilidad y la reconstrucción de instituciones legales en el país, porque la ruta más peligrosa para los migrantes no es la que lleva hacia el Mediterráneo, sino el trayecto de vuelta a Libia, hacia inhumanas condiciones.

La liberación de las personas recluidas en los centros de detención podría “*poner fin a la detención automática de personas refugiadas y migrantes*”, según Heba Morayef, directora de Amnistía Internacional para Oriente Medio y el Norte de África, y, una vez liberadas, las personas migrantes y refugiadas deberían recibir protección y asistencia.

A este respecto, la misión de los Estados y de las organizaciones regionales, como la Unión Europea, no debería ser directa sólo a proteger sus fronteras, repatriar los migrantes y evitar que lleguen a Europa, sino debería centrarse en la protección de los mismos y de sus derechos fundamentales, centrándose en solucionar las causas subyacentes de la crisis; mientras tanto, los Estados europeos deberían cooperar para afrontar conjuntamente la emergencia humanitaria, replanteando el Sistema Europeo de Asilo según criterios unificados, repartiéndose los refugiados de manera equitativa y restaurando de tal manera la confianza entre los miembros de la Unión.

A continuación, se van a analizar las principales medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por la Unión Europea para hacer frente a la emergencia de los migrantes.

En efecto, como se ha constatado hasta ahora, no se puede llevar a cabo un análisis completo de la crisis migratoria derivada del fracaso interno de Libia sin mencionar el papel de organizaciones regionales como la Unión Europea, ya que la gestión y la seguridad de las fronteras ha sido siempre un argumento central en las relaciones UE-Libia, considerando la posición geográfica del país y también que se trata de un punto de debilidad del Estado libio a causa de su situación política interna.

Como primera medida real, en 2013 la Unión Europea lanzó su segunda misión en Libia (después de *EUFOR* Libia<sup>128</sup>), que esta vez vio la luz, aunque se trate de una misión civil (no militar) limitada al asesoramiento en cuestiones de seguridad fronteriza. De hecho, con *EUBAM* Libia, aprobada con Decisión del Consejo de la Unión Europea en 2013<sup>129</sup>, la UE se comprometió a otorgar asistencia a las autoridades libias en la gestión fronteriza al fin de llevar a cabo un control eficaz y fortalecer la seguridad en las fronteras terrestres, aéreas y marítimas del país<sup>130</sup>; además, la misión se centra en la ayuda a desarrollar, en el largo plazo, mayores capacidades y una estrategia de gestión integrada de las regiones vecinas. Aunque incluso esta medida puede considerarse moderada y de alcance limitado, se considera que la ayuda prestada por la UE en ámbito de seguridad fronteriza haya sido indispensable para Libia en la lucha contra el terrorismo; sin embargo, la seguridad de las fronteras es, antes todo, una cuestión política y no técnica, así que un programa fundado simplemente en “*capacity-building*” y transmisión de “*best practices*” no puede aspirar a ser la solución.

Después del naufragio del 3 de octubre de 2013, que causó la muerte de 368 personas, el Gobierno italiano lanzó la Operación Mare Nostrum, una misión militar y humanitaria de *search and rescue* al fin de prestar ayuda a los migrantes y prevenir otras tragedias. En agosto de 2014, el Comisario Europeo de Asuntos de Interior, Cecilia Malmstrom, declaró que esta operación se remplazaba por el programa europeo “Triton”, gestionado por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), con el objetivo de salvaguardar la vida de los migrantes en mar y contrastar la trata ilegal de seres humanos.

---

<sup>128</sup> V. nota 84.

<sup>129</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión 2013/233/PESC sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (*EUBAM* Libia), 22 de mayo de 2013, disponible en <https://www.boe.es/doue/2013/138/L00015-00018.pdf>; para más información sobre este argumento, puede consultarle la página dedicada a la misión: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en)

<sup>130</sup> Jesús Díez ALCALDE, “*EUBAM* Libia: seguridad fronteriza para la estabilización nacional y regional”, Análisis 36/2013, 12 de junio de 2013, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA36-2013\\_EUBAM\\_Lybia\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA36-2013_EUBAM_Lybia_JDA.pdf)

El control de la inmigración ilegal se refuerza con el lanzamiento de la misión de la Unión Europea *EUNAVFOR MED* (*European Union Naval Force Mediterranean*, denominada “Operación Sofía”), bajo comando italiano, adoptada por el Consejo de la Unión Europea en el marco de la Política de Común de Seguridad y Defensa (PCSD) el 18 de mayo de 2015 con la Decisión 2015/778<sup>131</sup>, como reacción a una de las más grandes matanzas de migrantes acontecidas en el Mediterráneo: el 18 de abril de 2015, un barco lleno de migrantes se derrama cerca de la costa libia y murieron más de 700 personas. El objetivo primario de esta misión es neutralizar el tráfico ilegal de migrantes en el Mediterráneo a través de: la identificación y supervisión (primera fase) de las redes de contrabando de seres humanos; la inspección y el secuestro de los buques sospechosos (segunda fase) y, en su caso, la neutralización de las embarcaciones, después de haber puesto a salvo la vida de las personas a bordo (tercera fase). En este sentido, el derecho internacional del mar permite la inspección de buques que no enarbolan pabellón, pero, en presencia de una bandera, hay que pedir la autorización al Estado del pabellón para poder inspeccionar la embarcación; no obstante, no se excluye que el Consejo de Seguridad pueda otorgar esta autorización con una resolución (que, de hecho, llegó poco más tarde).

La misión opera según el principio de *non-refoulement*, es decir, la prohibición de devolver las personas rescatadas a sus lugares de proveniencia si en éstos corren el riesgo de pena capital, tortura u otros tratos inhumanos y degradantes, en el marco de la Convención de 1951 sobre refugiados y del Protocolo del Consejo de Europa sobre la prohibición de expulsiones colectivas (obligaciones acogidas por el Reglamento UE 656/2014).

*EUNAVFOR MED* actúa sólo en alta mar (o aguas internacionales), dado que para entrar en las aguas territoriales libias hace falta el consenso del Estado territorial (pero el gobierno de al-Serraj es muy débil y habría que esperar las elecciones presidenciales para obtener un consenso sólido y uniforme en esta materia) o bien una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorice una extensión del mandato.

De hecho, la “Operación Sofía” obtuvo una mayor legitimación jurídica con la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas número 2240 del 9 de octubre de 2015<sup>132</sup>, adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y con la que el Consejo decidió derogar al

---

<sup>131</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión PESC 2015/778, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), 18 de mayo de 2015 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=IT>

<sup>132</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2240 (2015), S/RES/2240 del 9 de octubre de 2015, disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=561dfb534>

derecho internacional del mar autorizando formalmente el uso de la fuerza militar en las operaciones contra los traficantes y permitiendo a los Estados miembros la adopción de medidas contra la trata de prófugos y migrantes, como la identificación y el secuestro de los barcos sospechosos incluso sin el consenso del Estado del pabellón, en las formas que se van a examinar a continuación.

Sin embargo, no fue aprobada ninguna previsión de ampliación del ámbito de actuación de la *EUNAVFOR MED*, así que la misión sigue actuando solamente en las aguas internacionales.

En la primera parte de la resolución, el Consejo reafirmó su compromiso con la soberanía, la independencia y la integridad territorial libia y expresó su preocupación para los numerosos trágicos eventos que se estaban (y se están todavía) llevando a cabo en las aguas del Mediterráneo a causa de la proliferación de las actividades de contrabando de seres humanos y migrantes especialmente en las costas libias. El Consejo subrayó también que estas actividades desestabilizan la situación interna porque alimentan las redes criminales y terroristas dentro del país.

En este contexto, el Consejo reitera la necesidad de garantizar el respeto de los principales instrumentos jurídicos en materia, es decir, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 1982), que codifica el derecho internacional general; la Convención de Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional y los protocolos anexos en relación con el contrabando de migrantes y con la prevención, represión y sanción de la trata de seres humanos.

Pues, el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a todos los Estados miembros para que inspeccionen, también con la ayuda de las organizaciones regionales de las que sean partes, los buques en alta mar que se sospechan ser implicados en el tráfico ilegal de seres humanos o migrantes, también sin el consenso del Estado del pabellón, aunque se haya intentado obtenerlo en buena fe (párr. 7). En caso de confirmación positiva del sospecho, los Estados están autorizados al secuestro y a la enajenación de la embarcación, siempre respetando el derecho internacional aplicable (párr. 8)

Reiterando lo que se había anticipado, entonces, si el buque no enarbola pabellón (“*unflagged vessels*”, párr. 5 y 6), el derecho internacional permite directamente la inspección; si el buque tiene pabellón, hay que pedirle el consenso al Estado del pabellón, pero el intento de obtener el consentimiento en buena fe ya autoriza a la inspección de la embarcación en virtud de la Resolución

2240 (2015) y en derogación de las normas del derecho internacional del mar inherentes a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre los buques en aguas internacionales.

En definitiva, la resolución incrementa la legitimidad de acción de *EUNAVFOR MED*, ampliando el espectro de acciones utilizables por la misión y derogando a las disposiciones de la convención de Montego Bay, sea con las excepciones adoptadas en materia de inspección y consenso del Estado del pabellón, sea con la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza. Sin embargo, la resolución deja inmutado el perímetro de acción de la misión, que sigue limitándose a las aguas internacionales, en espera del consenso de un gobierno libio estable para actuar en las aguas territoriales libias.

Como se ha anticipado, en esta resolución el Consejo de Seguridad afirma que la crisis de los migrantes afecta a la estabilidad de Libia, pero omite precisar que esta crisis está estrictamente conectada con la situación libia, que es su causa primordial, y aunque eso pueda considerarse de poca importancia, en realidad es fundamental porque no puede existir solución a la crisis de los migrantes sin una acción de contraste a las causas estructurales de las migraciones, a través de la colaboración con los países de origen y con los países de tránsito, así como con los partners internacionales al fin de encontrar mecanismos de respuesta eficaces.

Sin embargo, ya que con esta resolución se autoriza el uso de la fuerza, se considera que el Consejo de Seguridad haya omitido mencionar la situación libia para evitar cualquier intento de extender el alcance de la resolución 2240 (y, en consecuencia, el uso de la fuerza) para atentar a la soberanía del país magrebí, de nuevo.

Posteriormente, con una serie de resoluciones, dentro de las cuales se destaca la Resolución 2380 de 2017<sup>133</sup>, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas definió ulteriores medidas de asistencia al Gobierno de Acuerdo Nacional de Libia, entendiendo la necesidad de acompañar el control de la seguridad fronteriza con el compromiso humanitario y el soporte a las autoridades para lograr la estabilidad y “*expresando su firme apoyo a los Estados de la región afectados por el tráfico de migrantes y la trata de personas, y poniendo de relieve la necesidad de intensificar la coordinación de los esfuerzos con el fin de reforzar la eficacia de la respuesta multidimensional a esos desafíos*”

---

<sup>133</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2380 (2017), S/RES/2380 del 5 de octubre de 2017, disponible en [http://undocs.org/S/RES/2380\(2017\)](http://undocs.org/S/RES/2380(2017))

*comunes con un espíritu de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, para combatir sus causas subyacentes e impedir que los traficantes y los tratantes exploten a las personas”<sup>134</sup>.*

Concluyendo, si no se resuelve la crisis que atañe al país internamente, los migrantes y los refugiados seguirán huyendo a través del Mediterráneo y cada intento de poner fin a esta ola migratoria será vano, hasta que se base simplemente en controles fronterizos más estrechos, medidas de seguridad puntuales y cooperación técnica.

Por ello, la prioridad actual es impulsar la solución de la crisis política libia, restaurar la estabilidad de las instituciones y reestablecer autoridades legales que aseguren la seguridad de su población, al fin de acabar con las violaciones de los derechos humanos dentro del país, incluso apoyando programas sociales y educativos para la atención sanitaria y pidiendo que Libia firme y ratifique la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Ibid., p. 3.

<sup>135</sup> Recomendación del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión / Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre Libia (2018/2017(INI)), P8\_TA-PROV(2018)0227, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0227+0+DOC+PDF+V0//ES>

## CONCLUSIONES

Se procede ahora a extraer las conclusiones de las posiciones asumidas a lo largo de este trabajo.

- I. En primer lugar, se considera que frente al supuesto de un Estado que ha perdido su autoridad y que no alcanza proteger a su población de abusos y violencia, donde las instituciones han fracasado y rigen las violaciones masivas de los derechos humanos y la corrupción, la comunidad internacional debería estar autorizada a intervenir, sobre todo si las consecuencias del fracaso le afectan tan de cerca, pero la intervención debe ser directa a ayudar el país vulnerable y fallido, y no a perseguir los objetivos políticos, económicos y estratégicos de las potencias interventoras.

La injerencia externa para salvaguardar los derechos humanos es algo imprescindible, por eso se configura como una “responsabilidad de proteger”, porque se genera una responsabilidad de la comunidad global directa a defender las poblaciones afectadas por estas flagrantes vulneraciones, y frente a estas emergencias humanitarias no debería existir discrecionalidad al respecto; eso porque la comunidad internacional no puede - según su propio y variable criterio, usualmente basado en los intereses implicados - asistir impasible a lo que ocurre en algunos casos y en otros no.

Al mismo tiempo, hay que excluir el carácter absoluto de la intervención y hay que subrayar los límites de esta responsabilidad - por ejemplo, el necesario agotamiento, antes del uso de la fuerza, de los dos pilares anteriores establecidos por Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 de Naciones Unidas - y su propósito, que debe ser imprescindiblemente el de proteger la población civil del país fracasado de las violaciones masivas de los derechos humanos perpetradas en la impasibilidad de las autoridades estatales.

- II. En el caso concreto que se ha analizado, estos límites de aplicación no se han respetado, porque con la Resolución 1973 de 2011 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó la intervención y la adopción de todas las medidas necesarias, incluida la fuerza, supuestamente al fin de proteger los civiles y según los límites establecidos por la misma resolución y por el derecho internacional, pero el intento real de las potencias

implicadas era el de aprovechar del conflicto interno para respaldar el bando rebelde y provocar un cambio de gobierno, lo que no estaba contemplado ni por la resolución ni por el derecho internacional, y, además, se han protegido los rebeldes más que los civiles.

Asimismo, el embargo establecido no se cumplió por todas las partes implicadas; tampoco se respetó el necesario agotamiento de las medidas preventivas de arreglo pacífico de las controversias, ni se prestó atención a los intentos de mediación llevados a cabo por sujetos como Rusia o la Unión Africana, recurriendo de forma inmediata al uso de la fuerza armada.

Por lo tanto, la “responsabilidad de proteger” no ha sido aplicada para la finalidad pretendida y ha sido instrumentalizada por las potencias del mundo produciendo una intervención desproporcionada, deslegitimada y orientada al perseguimiento de sus fines estratégicos, políticos y económicos, en violación no sólo del mandato de la Resolución, sino también del derecho internacional.

- III. Entonces, y concluyendo sobre este punto, a causa de esta primera intervención “humanitaria” en virtud de la responsabilidad de proteger, en futuro este empleo del principio podría ser considerado un precedente y utilizado para derogar al principio de no injerencia en los asuntos internos y de soberanía de los Estados para derrocar gobiernos que no están bien vistos por la sociedad internacional y esto repercute hondamente en las posibilidades de aplicación futura.

Sin embargo, cabe esperar que la sociedad internacional tome conciencia de la importancia de este principio para las personas que tienen como única posibilidad de supervivencia la intervención humanitaria y deje al margen cualquier posición que podría interferir con esta misión.

Con vistas a este propósito, se espera para el futuro el alineamiento de los intereses de las potencias con los de las poblaciones reprimidas y de los países en dificultad, llevando a cabo una correcta aplicación del principio de la responsabilidad de proteger; además, se alienta la asunción de una responsabilidad de restablecer la legalidad y “reconstruir”

las instituciones del país fracasado por parte de las potencias que intervienen, al fin de no dejar el Estado fallido solo en el intento de recuperarse.

- IV. De hecho, en relación con la situación actual en Libia, se considera que después de la intervención de 2011 el país ha sido dejado a su suerte, sin reales intentos, por parte de las naciones que habían intervenido bajo los “casco azul” de la OTAN, de reparación de la situación que ellos mismos habían impulsado con la caída del régimen de Gadafi: en particular se hace referencia a Francia, Estados Unidos y Reino Unido, los 3 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, defensores primordiales de la paz y de la seguridad internacional, que votaron a favor de la ilegítima intervención armada.

La creación del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) no ha conseguido el restablecimiento de la estabilidad en el territorio libio, donde todavía subsisten luchas para el poder entre diferentes tribus y donde grupos armados y militantes islamistas siguen perpetrando ataques indiscriminados contra la población civil. Cabe esperar que con las elecciones presidenciales que tendrán lugar en diciembre de 2018 se resuelvan los contrastes entre los dos gobiernos principales y se identifique un único gobierno con la autoridad necesaria para poner fin a esta situación de violencia e inestabilidad.

- V. Se pone de manifiesto la relevante implicación de la cooperación al desarrollo y del suministro de fondos a los países frágiles en el impulso al fracaso, y hasta colapso, de estos Estados, ya que, como se ha ilustrado en este trabajo, dentro de estos países las instituciones son usualmente corruptas y los fondos enviados van exclusivamente a alimentar los regímenes. Se invita, entonces, la comunidad internacional a renovar el sistema de canalización de la ayuda al desarrollo y evitar transferir fondos a través de canales institucionales en países débiles y donde impera la corrupción, a fin de impedir el fomento de la disolución estatal, como ha ocurrido en Libia.

- VI. En relación con las consecuencias del fracaso político e institucional de un Estado, se evidencian en el caso práctico de Libia las resultantes vulneraciones de los derechos humanos y la crisis de migrantes y refugiados, que están preocupando la comunidad mundial como nunca antes. Las detenciones arbitrarias, la trata de seres humanos, los asesinatos, los abusos, los desplazamientos forzados y los secuestros requieren la

adopción de medidas urgentes, sobre todo porque cometidos mayoritariamente contra categorías de personas débiles que deberían recibir mayor protección por el Estado, tal como las mujeres, los niños y los migrantes.

- VII. Con respecto a la crisis migratoria, hasta ahora la Unión Europea, que por razones geográficas desempeña un relevante papel en la emergencia, ha adoptado solamente decisiones débiles, sobre todo debido a la dificultad de superar las divisiones internas entre sus miembros.

De hecho, la crisis de los refugiados ha tenido como consecuencia un aumento de la dependencia de los países a la ayuda internacional, lo que no supone sólo un agravio económico insostenible sino también, y peor, la decisión de muchos Estados de no permitir el ingreso de los refugiados en su territorio. Este resultado deriva de la falta de criterios unificados de repartición equitativa de los migrantes y refugiados, que ha dado origen a nuevas fricciones dentro de la organización regional en cuestión.

Por eso, la Unión Europea debería revisar sus políticas migratorias, adoptando estos criterios equitativos al fin de superar las divisiones internas y actuar de manera concertada, fortaleciendo y dando mayor credibilidad a sus decisiones.

Además, la Unión debería hacerse cargo de toda la crisis libia y no sólo de la presión que atañe sus fronteras: su propósito principal debería ser la salvaguarda de los derechos fundamentales de los civiles reprimidos y, a este fin, las repatriaciones y los mayores controles a las fronteras resultan inapropiados e insuficientes, porque la violencia dentro del país no deja de existir, así que las personas que se encuentran en territorio libio seguirán sufriendo todos los abusos de los que se ha tratado.

La única solución a la crisis de los migrantes es la que contempla una acción de contraste a las causas estructurales de las migraciones, a través de la colaboración con los países de origen y con los países de tránsito, así como con los partners internacionales al fin de encontrar mecanismos de respuesta eficaces.

VIII. A modo de conclusión, se estima que las medidas adoptadas para hacer frente al fracaso de Libia no han sido eficaces y se considera que hasta que no se tomen en consideración las causas subyacentes de todas estas vulneraciones y de la emergencia desencadenada, es decir la inestabilidad político e institucional del país, sería inútil seguir solicitando a las autoridades libias el respeto de los derechos humanos, porque no existen, al momento, autoridades capaces de hacerlos respetar, de mantener el orden y de garantizar el Estado de Derecho y la seguridad del pueblo.

Todo eso sugiere que, ante el supuesto de un Estado fallido, la prioridad debería ser la de impulsar el restablecimiento de una situación de estabilidad y de autoridades que operen en el marco de la legalidad, al fin de detener todas las repercusiones del fracaso que afectan la población civil del Estado interesado y la comunidad internacional en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

### Monografías

Juan ÁLVAREZ COBELAS, *África saqueada. La Occidentalización y sus trampas: estados fallidos y caridad internacional*, Queimada Ediciones, Madrid, 2015

Esther BARBÉ, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007

Paul COLLIER, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford, 2008

Caterina GARCÍA y Ángel J. RODRIGO (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008

Homi KHARAS, Koji MAKINO & Woojin JUNG, *Catalyzing Development*, Brookings Institution Press: Washington, D.C, 2011

Ana Gemma LÓPEZ MARTÍN, *Los Estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*, in Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2010, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2011

Ana MANERO SALVADOR, (coord.), *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", Colección electrónica de monografías, Getafe, 2014, disponible en <http://hdl.handle.net/10016/21126>

OECD, *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Insights, OECD Publishing, 2012, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123571-en>

Roger C. RIDDELL, *Does Foreign Aid really work?*, Oxford University Press, Oxford, 2007

Robert I. ROTBERG, "Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators" in *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003

Robert I. ROTBERG, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004

Jeffrey SACHS, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, New York, 2005

Max WEBER, *The Profession of Politics*, Plutarch Press, Washington DC, 1989

## Artículos

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ, “Los Estados Fallidos y la Unión Europea: ¿Cómo debería contribuir Europa a la estabilización de la República Centroafricana?”, Documento de Opinión 17/2014, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20 de febrero de 2014, disponible en:

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE017-2014\\_EstadosFallidos UE RCA M.Acosta.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE017-2014_EstadosFallidos UE RCA M.Acosta.pdf)

Félix ARTEAGA, “La OTAN en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 110/2011, 21 de junio de 2011, disponible en

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/414fd000474f4fa38d749f00526b8882/ARI110-2011\\_Arteaga\\_OTAN\\_Libia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=414fd000474f4fa38d749f00526b8882](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/414fd000474f4fa38d749f00526b8882/ARI110-2011_Arteaga_OTAN_Libia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=414fd000474f4fa38d749f00526b8882)

Augusto ZAMORA, “Uso de la fuerza y Derechos Humanos: el caso de Libia”, *Le Monde Diplomatique*, 8 de abril de 2011, disponible en <http://actualidadhumanitaria.com/uso-de-la-fuerza-y-derechos-humanos-el-caso-de-libia/>

Mohamad BAZZI, “What Did Qaddafi’s Green Book Really Say?”, *New York Times*, 27 de mayo de 2011, disponible en <https://www.nytimes.com/2011/05/29/books/review/what-did-qaddafis-green-book-really-say.html?pagewanted=all>

Romualdo BERMEJO GARCÍA, “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 9-55

María José CERVELL HORTAL, “La resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y la remisión de la cuestión libia a la CPI: ¿la unión hace la fuerza?”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 77-107

María José CERVELL HORTAL, “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia Y Siria)”, Documento de Opinión 30/2014, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 de marzo de 2014, disponible en:

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE030-2014\\_UE\\_PrimaveraArabe MJoseCervell.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE030-2014_UE_PrimaveraArabe MJoseCervell.pdf)

Jesús DíEZ ALCALDE, “EUBAM Libia: seguridad fronteriza para la estabilización nacional y regional”, Análisis 36/2013, 12 de junio de 2013, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA36-2013\\_EUBAM\\_Lybia\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA36-2013_EUBAM_Lybia_JDA.pdf)

Moncef DJAZIRI, “La ONU y la transición conflictiva en Libia”, *Política Exterior*, Estudio n. 47, Otoño 2015, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/la-onu-y-la-transicion-conflictiva-en-libia/>

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS, “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 185-201

John EMEKA AKUDE, “Fracaso y colapso del Estado Africano: el ejemplo de Nigeria”, *FRIDE*, Comentario de octubre de 2017, disponible en <http://fride.org/download/akude.esp.pdf>

Carlo FOCARELLI, “La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?”, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2/2011, disponible en [http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Carlo-Focarelli-La-crisi-libica\\_un-punto-di-svolta-nella-dottrina-della-responsabilit%C3%A0-di-proteggere.pdf](http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Carlo-Focarelli-La-crisi-libica_un-punto-di-svolta-nella-dottrina-della-responsabilit%C3%A0-di-proteggere.pdf)

Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015, disponible en:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea)

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 57-75

Alberto HERRERO DE LA FUENTE, “La crisis de Libia (2011) y la responsabilidad de proteger”, Lección inaugural del Curso Académico 2011-2012, Universidad de Valladolid.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, “La crisi libica: Situazione attuale e prospettive di soluzione”, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 120/2016, disponible en:

<http://www.camera.it/temiap/allegati/2016/12/16/OCD177-2602.pdf>

Carlos JIMÉNEZ PIERNAS, “Los Estados fracasados y el Derecho Internacional: el caso de Somalia”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS, vol. LXII/1, Madrid, enero-junio 2010, pp. 17-59

Carlos JIMÉNEZ PIERNAS, “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS, vol. LXV/2, Madrid, julio-diciembre 2013, pp. 11-49

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 109-152

Ana Gemma, LÓPEZ MARTÍN, “De Somalia a Libia: el Estado Fallido, ¿un nuevo modelo de Estado?”, *RECorDIP*, Vol. 1, n. 1/2013

Ana MANERO SALVADOR, “Gobernanza y principios rectores en Honduras. A propósito del asesinato de Berta Cáceres”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 11, n. 2/2017, disponible en: [https://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_11\\_2017\\_2/REIB\\_11\\_02\\_Art3.pdf](https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_11_2017_2/REIB_11_02_Art3.pdf)

Araceli MANGAS MARTÍN, “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2011, 21 de marzo de 2011, disponible en: [http://eprints.ucm.es/30337/1/ARI57-2011\\_Mangas\\_autorizacion\\_uso\\_fuerza\\_libia.pdf](http://eprints.ucm.es/30337/1/ARI57-2011_Mangas_autorizacion_uso_fuerza_libia.pdf)

Marko MILANOVIC, M., “How to qualify the armed conflict in Libya?”, *European Journal of International Law Talk*, 1 de septiembre de 2011, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/how-to-qualify-the-armed-conflict-in-libya/>

Sergio Iván MOYA MENA, “Libia, Bahrein y Yemen: intervencionismo humanitario y dobles raseros” *Escenarios XXI*, Año I, Núm. 9, mayo-junio 2011, disponible en: <http://www.wiphala.org/libiabahrein.pdf>

Gabriele NATALIZIA, “Le origini della crisi in Libia”, *Geopolitica.info*, 24 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.geopolitica.info/le-origini-della-crisi-in-libia/>

Daniel OLIVA MARTÍNEZ, “Cuestiones en torno a la legitimidad del Consejo Nacional de Transición Libio a raíz de su reconocimiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, 153-183

José VERICAT, “Libia y el nuevo intervencionismo”, Sección Estudios, *Política Exterior*, Núm. 180, vol. XXXI, noviembre/diciembre de 2017

## **Resoluciones, Tratados y Otros Documentos Oficiales**

### **- Naciones Unidas**

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/1 (2005), A/RES/60/1 (2005), disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1)

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 65/265 (2011), A/RES/65/265 del 3 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/65/265>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Presidencia de del Consejo de Seguridad, 10 de octubre 2017, S/PRST/2017/19, disponible en: <http://undocs.org/es/S/PRST/2017/19>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Presidencia de del Consejo de Seguridad, 14 de diciembre 2017, S/PRST/2017/26, disponible en: <http://undocs.org/es/S/PRST/2017/26>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1970 (2011), S/RES/1970 del 26 de febrero de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973 (2011), S/RES/1973 del 17 de marzo de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2009 (2011), S/RES/2009 del 16 de septiembre de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20(2011))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2017 (2011), S/RES/2017 del 31 de octubre de 2011, disponible en: <https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/2017-%282011%29>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2146 (2014), S/RES/2146 del 19 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2146%282014%29>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2240 (2015), S/RES/2240 del 9 de octubre de 2015, disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2240\(2015\)](http://undocs.org/es/S/RES/2240(2015))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2259 (2015), S/RES/2259 del 23 de diciembre de 2015, disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2259\(2015\)](http://undocs.org/es/S/RES/2259(2015))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2278 (2016), S/RES/2278 del 31 de marzo de 2016, [http://undocs.org/es/S/RES/2278\(2016\)](http://undocs.org/es/S/RES/2278(2016))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2376 (2017), S/RES/2376 del 14 de septiembre de 2017, disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2376\(2017\)](http://undocs.org/es/S/RES/2376(2017))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2380 (2017), S/RES/2380 del 5 de octubre de 2017, disponible en: [http://undocs.org/S/RES/2380\(2017\)](http://undocs.org/S/RES/2380(2017))

Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), Joint Drafting Committee concludes its Second Round of Meetings in Tunis , 21<sup>st</sup> October 2017, available at <https://unsmil.unmissions.org/joint-drafting-committee-concludes-its-second-round-meetings-tunis>

Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the situation in Libya, 21<sup>st</sup> May 2018, available at <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya-21-may-2018>

Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Libya, 30<sup>th</sup> May 2018, available at <https://unsmil.unmissions.org/statement-attributable-spokesman-secretary-general-libya-6>

Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945, 1 UNTS XVI, disponible en: <http://www.unwebsite.com/charter>

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014, disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Investigación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Libia*, 15 de febrero de 2016, A/HRC/31/47, disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/31/47](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/31/47)

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Libia, en particular sobre la eficacia de las medidas de asistencia técnica y fomento de la capacidad recibidas por el Gobierno de Libia*, 13 de enero de 2017, A/HRC/34/42, disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/34/42](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/34/42)

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en colaboración con la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, Informe “*Abuse Behind Bars: Arbitrary and unlawful detention in Libya*”, abril de 2018, disponible en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf)

#### - Unión Europea

Consejo de la Unión Europea, Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, 28 de febrero de 2011, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2011/058/L00053-00062.pdf>

Consejo de la Unión Europea, Decisión 2011/210/PESC 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»), 1 de abril de 2011, disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-80726>

Consejo de la Unión Europea, Decisión 2013/233/PESC sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), 22 de mayo de 2013, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/138/L00015-00018.pdf>

Consejo de la Unión Europea, Decisión PESC 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), 18 de mayo de 2015 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=IT>

Recomendación del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión / Alta representante de la Unión para

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre Libia (2018/2017(INI)), P8\_TA-PROV(2018)0227, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0227+0+DOC+PDF+V0//ES>

- Otros

Acuerdo Político Libio, Sjirat, 17 de diciembre de 2015, disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>

Centro de Análisis y Perspectiva (CAP), Gabinete técnico de la Guardia Civil, *Conflicts 1/2015: Libia*, 9 de abril de 2015.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, Ginebra, disponible en:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

Convención de Dublín 97/C 254/01, del 15 de junio 1990, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=ES)

Corte Internacional de Justicia, *Actividades militares y paramilitares contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos)*, Sentencia de fondo, I.C.J. Reports, 1986, p. 14, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

Discours prononcé devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies à propos de la situation en Libye, en application de la résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité, disponible en [https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp\\_lib\\_unsc&ln=fr](https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp_lib_unsc&ln=fr)

Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential in the Global Economy Overview*, Addis Ababa, 2004, disponible en:

<http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2004era-uneca.pdf>

Global Justice Now, *Honest Accounts 2017: How the world profits from Africa's wealth*, 2017, disponible en: <http://www.globaljustice.org.uk/resources/honest-accounts-2017-how-world-profits-africas-wealth>

OECD, *2006 Survey on monitoring the Paris declaration. Overview of the results*, Paris, 2006 disponible en: [www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring)

The Fund for Peace, *Fragile States Index Annual Report 2017*, in *Foreign Policy*, 2017, disponible en: <http://www.fundforpeace.org>