

Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Unión Europea

Referencia a la contribución de España*

Impact of the refugee crisis in the EU CSDP

Reference to the Spanish contribution

RECIBIDO, EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2015 / ACEPTADO EL 16 DE OCTUBRE DE 2015

Consuelo RAMÓN CHORNET

Catedrática de Derecho internacional público y Relaciones internacionales
Instituto de Derechos humanos
Universidad de Valencia

Resumen: Desde hace 3 años la UE hace frente a una crisis de refugiados que se añade al flujo de inmigrantes que se dirigen hacia Europa. La inexistencia de rutas legales y seguras provoca que unos y otros recurran a mafias de traficantes para a cruzar el Mediterráneo (a través dos rutas, la central desde Libia y la oriental desde Turquía), que se acaba convirtiendo en una fosa para miles de muertos. La UE ha puesto en marcha un dispositivo para luchar contra esa situación, en especial en la ruta que parte desde Libia, la operación EUNAVFOR MED. Pero sus características plantean algunos problemas, que no parece haber resuelto la Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad.

Palabras clave: UE, PCSD, inmigración, refugiados, Libia, EUNAVFOR MED (Sofía).

Abstract: For the last three years the EU has been facing a refugee crisis which adds on to the flux of immigrants heading to Europe. The absence of safe and legal routes results in both immigrants and refugees having to recur to traffic mafias in order to cross the Mediterranean (through two main routes, the central one from Libya and the eastern one from Turkey), which ends up turning into a pit for thousands of deaths. The EU has launched a dispositive to fight against this situation, specifically in the route that stems from Libya, the operation EUNAVFOR MED. However, its features raise a series of problems which the Security Council's Resolution 2240 (2015) has yet to resolve.

Keywords: EU, PSDC, immigration, refugees, Libya, EUNAVFOR MED

Resumé: Depuis 3 ans, l'UE doit faire face à une crise des réfugiés qui est ajouté à l'afflux d'immigrants se dirigeant vers l'Europe. L'absence de voies légales et sûres provoque le recours à des passeurs pour traverser la Méditerranée (via deux itinéraires, centrale, au départ de Libye et orientale depuis la Turquie). La Méditerranée est en train de devenir une tombe pour des milliers de morts. L'UE a lancé un dispositif pour lutter contre cette situation, en particulier sur la route qui part de la Libye, l'opération EUNAVFOR MED (dite aujourd'hui Sophia) dont les caractéristiques posent certains problèmes. Est-ce que la Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité a-t-elle offert la solution?

Mots clé: UE, migrants, réfugiés, la Libye, EUNAVFOR MED (Sophia)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA «CRISIS DE REFUGIADOS» EN TÉRMINOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) DE LA UE Y DEL PAPEL DE ESPAÑA. II. LA CLAVE LIBIA: II.1 Un Estado fallido? II.2. La intervención para derrocar a Gaddafi. III. LA OPERACIÓN EUNAVFOR MED DE LA UE: III.1. Las Operaciones EUNAVFOR: Una analogía forzada?. III.2. La polémica respecto a la fase III de la operación en Libia y el recurso a la fuerza. III.3. La Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad. IV. ANEXO: Mapa de las operaciones militares (EUFOR, EUNAVFOR) actualizado a octubre de 2015.

* Este artículo se realiza en el marco del Proyecto «La estrategia de seguridad nacional de España. Un enfoque geográfico», REF: DER2014-57671-R.

I. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE REFUGIADOS, ¿DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD EUROPEA?

En los informes de prognosis y también en los de análisis sobre los desafíos globales en materia de seguridad y defensa, no es infrecuente encontrar referencias al papel de los flujos migratorios¹. Eso es también así por lo que se refiere a los estudios que reflejan la posición oficial del gobierno de España² e incluso en los estudios de la doctrina iusinternacionalista española³. Sin embargo, aunque a veces se emplea la referencia

¹ Es imposible dar cuenta de los diferentes informes emitidos desde las Organizaciones internacionales sobre ese particular, sobre todo por la ONU. Me limitaré a mencionar dos aportaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que desde comienzos de los 2000 ya planteaba referencias a migración y asilo como desafíos globales. Así, en el Documento *La Migración en un mundo globalizado* (cfr. <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/86/MCINF_268.pdf>). Con mayor detalle abordaba la cuestión en 2006, en el apartado 8 del capítulo segundo («Migración y Seguridad») de su manual titulado *Fundamentos para La Gestión de la Migración*: cfr. <http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/V2S08_CM.pdf>. Por su parte, en el marco europeo, en el que se ha dedicado una atención crecientemente relevante a esta cuestión, para citar lo más reciente, recordaré, por ejemplo, que en el *Informe Europa 2030* apenas se menciona el desafío migratorio (no digamos las crisis de refugiados) en términos de seguridad; poco más se puede encontrar en el Informe del European Council for Foreign Relations (ECFR) *Why Europe needs a new global strategy*.

² Así, los documentos de *Estrategia Nacional de Seguridad* del Gobierno de España suelen incluir el reto migratorio, aunque no específicamente el de asilo: cfr. por ejemplo *Estrategia Nacional de Seguridad: un proyecto compartido* 2013, <<http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/EstrategiaSeguridadNuevo.pdf>>. Sin embargo, en la muy reciente Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, no se menciona expresamente el desafío migratorio, ni en la exposición de motivos, ni siquiera en las disposiciones adicionales en las que se contempla la necesaria colaboración en la gestión de las crisis internacionales, en las que brilla por su ausencia (como incomprensiblemente, en toda la Ley) la referencia a nuestro papel en el sistema europeo de política de seguridad y defensa. Tampoco puede hablarse de especial clarividencia en algunos de los think tanks españoles de referencia vinculados al Estado, por ejemplo, el *Elcano Policy Paper* (Real Instituto Elcano) coordinado por Ignacio Molina, *España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos*, en el que sorprende la escasa atención, más allá de los tópicos habituales, prestada a los movimientos migratorios y su repercusión en términos de prioridades de seguridad. Una excepción es el trabajo de ARTEAGA y GONZÁLEZ ENRIQUEZ, «La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo», ARI 40/2015, sobre el que volveré al analizar la operación EUNAVFOR MED en el epígrafe III de este artículo. Sobre el papel de España ante los retos de la seguridad y defensa europea es útil consultar también *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choiseul Madrid, julio 2015.

³ En la doctrina iusinternacionalista española, probablemente sea el profesor Del Valle Gálvez quien ha insistido más en esta dimensión. Quizá el más interesante respecto a lo que aquí tratamos sea su «Inmigración, seguridad y fronteras», incluido en el colectivo *Inmigración, seguridad y fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*,

a los movimientos demográficos en sentido amplio, raramente ha habido una aproximación a emergencias de seguridad derivadas de crisis producidas por desplazamientos cuantitativamente importantes protagonizados por refugiados.

La Unión Europea lleva varios años, al menos desde octubre de 2013, haciendo frente con creciente dificultad a lo que comenzó siendo conocido como un «desafío de flujos migratorios mixtos», en definición de los responsables de Frontex, y hoy es vista con claridad como «crisis de refugiados». Cabe recordar que se cumplen ahora dos años de dos naufragios casi sucesivos ante las costas de Lampedusa, con un resultado de más de 360 muertos, que commovieron a la opinión pública. La inequívoca y crítica toma de posición de la alcaldesa de Lampedusa, Giusi Nicolini, frente a lo que el profesor Javier de Lucas ha calificado como «lágrimas de cocodrilo» de las instituciones comunitarias, tuvo una enorme repercusión en los medios de comunicación y supuso un *tournant* sobre la ceguera y el cinismo de la respuesta de la UE⁴. Como han recordado Arteaga y González, el Consejo JAI de ese mismo mes de octubre decide la creación de una *Task Force Mediterranean* que tiene como

2012. Cfr. también, por ejemplo, su «Control de fronteras y Unión Europea», *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, nº 7, 2003, y sus trabajos con ACOSTA, M.A., como «Asilo y refugio: nuevos retos para la Unión Europea en el s. XXI», *Ateneo, revista cultural del Ateneo de Cádiz*, nº 6/2006; «La crisis de los cayucos. La agencia europea de fronteras FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, nº 83, 2006; Puede verse también DÍAZ, G. y ABAD, G., «Migración y seguridad en España: Seguridad humana y el control de las fronteras. El caso Frontex», *UNISCI Discussion papers*, nº 17, mayo 2008. Asimismo, debe destacarse la contribución del CIDOB: véase por ejemplo el libro colectivo editado por SOLER, E., y GARCÍA, I., *VIII Seminario internacional de seguridad y defensa en el Mediterráneo. Nuevos escenarios de cooperación*, CIDOB, Barcelona, 2010 y sobre todo, a efectos de la discusión que aquí sosten-dremos, el trabajo de PINYOL, G. y SÁNCHEZ MONTIJANO, H., «Schengen en peligro?», CIDOB Opinión, nº 203, 2013.

⁴ Sobre todo ello es de obligada consulta, a mi juicio, el trabajo desarrollado por el profesor Javier de Lucas en diferentes publicaciones, desde 2013 hasta hoy. Destacaré entre ellas, por ejemplo, «Between Repression and Paternalism: European Asylum and Immigration Policy after the Lampedusa Tragedy», *Critical Legal Thinking*, 12/2013; «La Europa del miedo y la excusa de la inmigración», *GALDE*, 4/2013, pp.4-10; «La lógica de la guerra. Cañoneras y cuchillas frente a la libertad de circulación», *Monográfico La libertad de circulación*, *Mugak*, San Sebastián, 2014; «Law, Borders, Violence», *Critical Legal Thinking*, 05/2014 y los más recientes, «Muertes en el Mediterráneo. Inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de Derecho, a amenazas para la seguridad», *Quaderns de la Mediterránea/CIDOB*, nº 22/2015, pp. 272-277; «Un Waterloo moral, jurídico y político. La UE ante refugiados e inmigrantes», *Razón y Fe*, nº 1405, noviembre 201, pp. 355-366. Una visión de conjunto en su libro *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

objetivo analizar qué está sucediendo en esa zona del Mediterráneo y proponer criterios de actuación, una estrategia de cara al Consejo europeo que se celebraría al cerrar el año 2013. Al mismo tiempo Italia decide poner en marcha una amplia operación, la denominada *Mare Nostrum*, cuya finalidad es inequívocamente el salvamento y rescate y que abarca en su radio de acción no sólo las islas italianas sino las aguas internacionales hasta las costas libias. Es importante subrayar que el coste de esa operación (unos 10 millones de uros mensuales, un total de 120 millones de euros), que se prolongó durante todo un año, hasta octubre de 2014, y que permitió salvar a más de 180.000 personas, fue asumido exclusivamente por Italia.

Asimismo, conviene tener en cuenta –como lo hacen Arteaga y González–, que al mismo tiempo que lanza esa operación, Italia formula a la Alta representante Mogherini una propuesta novedosa y de enorme complejidad: «una misión PCSD para destruir las embarcaciones, imitando la experiencia de Atalanta. Entre los argumentos a favor se mencionaba que una misión militar naval y aérea añadiría valor de inteligencia y conocimiento situacional y aumentaría la eficacia de la búsqueda, pero también se sopesó que una misión como la solicitada militarizaría la respuesta a los problemas humanitarios y que tendría dificultades para coordinarse con las misiones Hermes y Mare Nostrum y para complementarse con Frontex, por lo que el Consejo Europeo descartó una misión PCSD de salvamento y optó por una misión mixta de gestión de fronteras (Frontex) y apoyo humanitario (Triton) que se desplegaría hasta 30 millas de las costas italianas y con un coste mensual de 3-4 millones de euros»⁵. Sin embargo, los acontecimientos a los que me referiré a continuación, hicieron volver a considerar la propuesta italiana, dando lugar a que el Consejo finalmente adoptara la Decisión 2015/778 por la que se estableció la operación EUNAVFOR MED, que analizaré en el epígrafe III de este artículo.

El verdadero momento de inflexión probablemente fue el naufragio de enormes proporciones que se produjo el 18 de abril de 2015 frente a las costas occidentales de Libia, en lo que se denomina «canal de Sicilia», la ruta central de cruce del Mediterráneo con destino a Europa y en el que murieron un número no establecido de personas, que se estima no inferior a 800 y podría llegar hasta las 900. En efecto, el impacto fue tal que, en pocas semanas, a me-

⁵ Cfr. ARTEAGA Y GONZÁLEZ, cit., p. 3

diados de mayo de 2015, la Comisión presidida por el luxemburgués Juncker presentó una «Nueva agenda europea de Inmigración»⁶, que incluía medidas encaminadas también a conseguir los cimientos de un nuevo sistema europeo de asilo. Es entonces cuando la crisis de refugiados muestra su complejidad, su multidimensionalidad.

Lo cierto es que crece la conciencia de que esta «crisis de refugiados» obliga a repensar la conjugación de principios y valores constitucionales del proyecto europeo: ante todo, la prioridad de los derechos humanos como clave del Estado de Derecho, algo que, como se ha insistido, es probablemente el rasgo de identidad más profundo de la Unión, junto a la creación de un espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia (Título V del TFUE), que exige una Política sobre controles de fronteras, asilo e inmigración, tal y como se contempla en su capítulo 2 (arts. 77 a 80). Ahí es donde se advierte con claridad que el objetivo de abolición de fronteras internas exige a su vez una compleja institucionalización de las fronteras exteriores. Pero subyace una cuestión específica relativa al asilo, que ha saltado a la luz con motivo de lo que llamamos «crisis de refugiados». Las demandas de los refugiados, sobre todo si se sustancian en el reconocimiento de la protección específica que supone el derecho de asilo en sentido estricto (pero también si dan lugar a protección subsidiaria), nos plantean un grado de exigencia ante el que la UE no parece estar preparada, en términos de voluntad política suficientemente compartida. Este es, a mi entender, el *punctum dolens* de toda la cuestión, tal y como lo ha señalado el profesor Javier de Lucas. Probablemente, como han apuntado algunos académicos, eso exigiría un modelo confederal más aún que federal, pues sería el único capaz de conjugar tales objetivos con la ampliación que ha hecho de la UE un espacio compartido nada menos que por 28 Estados. Y esos dilemas, dificultades y aun contradicciones se concretan a la hora de definir objetivos, prioridades y estrategias de las diferentes políticas comunes de la UE, en particular, insisto, las políticas migratorias y de asilo que afectan a elementos decisivos de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y llevan a plantear que una política integral migratoria y de asilo no puede estar desconectada de los problemas de seguridad

⁶ Cfr. «Una agenda europea de migración», COM (2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015. Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf>.

y defensa y de la necesidad de disponer de recursos militares y policiales en el Mediterráneo⁷. La evolución posterior de los acontecimientos, hasta el comienzo de este último trimestre de 2015, no ha hecho sino confirmar los presagios más pesimistas acerca de la posibilidad de resolver esas dificultades y contradicciones.

Creo que merece la pena insistir en recordar los elementos más significativos que han contribuido a tomar conciencia del verdadero y profundo impacto de esta «crisis de refugiados» a lo largo de 2015.

Lo que ha sucedido es, en primer lugar, que la emergencia de refugiados se transforma desde el verano de 2015 en un desafío a la seguridad europea en la medida en que pone en crisis una clave, una condición *sine qua non* de toda seguridad, el control de las fronteras exteriores y también de las internas, que parecen desbordadas en dos puntos clave exteriores (el sur, frente a Libia, y el este, frente a Turquía), pero asimismo hacen saltar el precario sistema de fronteras interiores en función del sistema Schengen, sobre todo en el complejo tránsito de esa frontera este hacia Alemania, el destino preferente de los desplazamientos masivos de refugiados, sobre todo sirios (en menor medida afganos y eritreos) a los que se unen, sin duda, inmigrantes y aun europeos no comunitarios, como los kosovares. Eso supone un enorme desafío también para el eje del propio proyecto europeo, el mantenimiento de un espacio interior de libre circulación de personas, emblema del espacio de libertad, seguridad y justicia. Y se ponen de manifiesto también las diferentes posiciones de los países que se incorporaron en la última ampliación y que son en buena medida países de tránsito, a los que hay que sumar dos Estados miembros de considerable importancia, Polonia (sobre todo después de los recientes resultados electorales en octubre) y Hungría.

Al mismo tiempo, los enormes riesgos que asumen de forma creciente los protagonistas de esta ola de refugiados –básicamente sirios, pero también eritreos y afganos– ante la incapacidad (o la falta de voluntad política) de la UE para hacer accesible vías seguras, legales para el planteamiento de la demanda de asilo y/o protección subsidiaria, plantean situaciones que ponen en cuestión otros aspectos de la Acción Exterior de la Unión (Quinta Parte del TFUE) y en particular de la Política de Cooperación con terceros

⁷ Cfr. por ej., GERMOND, B., «The Naval and Maritime Dimension of the European Union», en G. Bossuat y A. Deighton (eds.), *The EC/EU: a world security actor?*, Soleb, Paris, 2007

países y la Acción humanitaria de la UE (Título III de esa V parte, artículos 208-214).

En el centro de toda consideración, sin duda, se encuentra la tragedia humanitaria que supone la pérdida de vidas humanas en las dos rutas fundamentales de tránsito del Mediterráneo. La más transitada hasta agosto de 2015 es la del canal de Sicilia, que lleva desde ese Estado fallido que es Libia, y aún peor, desde sus costas más occidentales, en las que no existe nada parecido a un interlocutor fiable (aunque se pueda hablar teóricamente de uno de los dos Gobiernos y Parlamentos que se disputan la sucesión del régimen de Gaddafi), en dirección a las islas italianas. Además, y con creciente importancia, la ruta oriental, la que permite sobre todo a los refugiados sirios llegar a las costas nor-occidentales de la península Anatolia y desde ahí tratar de cruzar esa porción del Egeo hacia las islas griegas (Kos, Lesbos). El incremento incesante de los naufragios, la pérdida de vidas humanas a lo largo de 2015, obliga a la UE a interrogarse sobre la función de control de fronteras de su Agencia específica, FRONTEX, que ve añadida otra tarea, a las propias de vigilancia y control, incluso con carácter prioritario: la de salvamento y rescate, para la que no cuenta con medios humanos y materiales específicos. Como he advertido antes, en el epígrafe III de este trabajo veremos cómo ha tratado de responder la UE, incapaz en realidad de sustituir la operación de salvamento y rescate *Mare Nostrum*, sostenida en solitario por el Gobierno italiano a lo largo de 2014.

Y, finalmente, no podemos eludir que una buena parte de la eficacia del dispositivo de seguridad de la UE tiene que ver con el aspecto teóricamente más relevante y positivo de la UE como actor en el escenario internacional, su función como agente de la paz y la cooperación internacionales. Y es en este punto donde de nuevo se hace verosímil la crítica que insiste en la desproporción entre la capacidad económica de la UE –incluso su lugar privilegiado como primer donante en cooperación al desarrollo– y su inanidad como agente decisivo en las relaciones internacionales. ¿Cómo ignorarlo si es evidente que la UE no ha conseguido hacer avanzar el proceso de paz en Oriente próximo, el conflicto israelo-palestino, no es interlocutor significativo en el diálogo con los Estados en conflicto y con quienes los sostienen? La incapacidad de mediación de la UE para detener la guerra en Siria y el creciente papel del DAESH en la región es el test más relevante. Y en ese contexto, no podemos hablar de una contribución significativa del gobierno de España, que incluso parece haber retrocedido en su capacidad de interlocución respecto a la legislatura anterior. Y ello pese a la excepcional

situación geográfica y geostratégica de España, un elemento clave a tener en cuenta siempre en relación con la política de seguridad y defensa europea e internacional.

II. LA CLAVE LIBIA

La evolución de los acontecimientos a lo largo del año 2015 nos ha ofrecido dos claves de desarrollo de la «crisis de refugiados». La primera, la que afecta a la ruta central del tráfico migratorio y de refugiados en el mediterráneo, esto es, la que arranca de la costa occidental de Libia. La segunda, evidentemente, la que se ha conocido un incremento casi exponencial en los meses de agosto y septiembre, la ruta oriental que aboca a Grecia. Si bien trataré de tener en cuenta ambas, en lo que sigue, por razones evidentes de la limitación de espacio, concentraré la atención en la primera. Ello obliga a examinar el papel clave de la situación de Libia, archiejemplo de *Estado fallido* tras la intervención que contribuyó decisivamente a derrocar a Gadafi. A esos efectos realizaré primero una aproximación a la noción de Estado fallido para examinar a continuación la intervención que derrocó a Gadafi, un precedente a tener en cuenta ante la operación EUNAVFOR Med.

II.1. *Libia, ¿un Estado fallido?*

No hay duda de que cualquier medida que se trate de emprender por parte de la UE para dar solución a la actual «crisis de refugiados» en el Mediterráneo depende de la colaboración efectiva con el Gobierno libio (y con el turco). Añadiré que eso no significa necesariamente que esa colaboración deba seguir el modelo que parece haber adoptado la UE, esto es, hacer de uno y otro (de momento, de la Turquía de Erdogan) Estados-policía, Estados-contención, que frenen el flujo de refugiados y acepten la devolución de aquellos a los que la UE niegue tal condición a cambio de ayudas económicas y eventualmente de una relación más estrecha que la de mera vecindad con la UE (en el caso turco, evidentemente, sería la entrada).

Recordaré que, de acuerdo con la definición propuesta por el *Fund for Peace*, que publica anualmente en *Foreign Affairs* su *Failed States index*, los elementos que permiten identificar a un Estado como fallido son los siguientes:

- Incapacidad para suministrar servicios básicos.
- Incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la *comunidad internacional*.

- Pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso de la fuerza
- Fuerte detrimento de la capacidad de toma de decisiones por parte de la autoridad legítimamente constituida.

En resumen, nos encontramos ante un *Estado fallido* cuando se da el supuesto de incapacidad de la autoridad legalmente constituida para imponerse como tal en la mayor parte del territorio de su supuesta soberanía.

Pues bien, aunque en el referido *Failed State Index* la Libia post-Gadafi no ha figurado entre los 20 claramente *Failed States*, sino en el segundo estadio, esto es, «en riesgo de tal», me parece evidente que de facto lo es. Resulta significativo que el Delegado especial para Libia nombrado por el Secretario general de la ONU en 2014, el español Bernardino León, se ha negado siempre durante su mandato (que ha de concluir normalmente el 31 de octubre de 2015) a aceptar ese calificativo como apropiado. León presentó en octubre de 2015 un acuerdo de Gobierno de unidad nacional entre las partes implicadas para salir de esta situación, es decir, cerrar la brecha política abierta tras las fallidas elecciones de hace un año. Sin embargo, ese Ejecutivo ha sido rechazado por los dos Parlamentos que operan en el país, el de Tobruk, al que reconoce la comunidad internacional, y su rival con sede en Trípoli. El rechazo deja a Libia sin un gobierno legítimo, ya que el mandato del ejecutivo de Tobruk, el reconocido internacionalmente, expiró oficialmente el pasado 20 de octubre. Pero veamos cómo se llegó a esta situación.

II.2. *La intervención para derrocar a Gadafi*⁸

Como se recordará, el origen de la actual situación se encuentra en la decisión de intervenir militarmente en Libia, y se ha relacionado con frecuencia como manifestación primigenia de la tesis de la «responsabilidad de prote-

⁸ Sobre la intervención en Libia, conviene consultar la sección monográfica que publicó el n.º 27, 2001 del *Anuario Español de Derecho Internacional*, con el título «Estudios doctrinales sobre la crisis Libia». En particular, me remito al trabajo –incluido en esa sección– del profesor Romualdo Bermejo, «La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger» (pp. 9-55). Asimismo, al del profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, «Sobre el ‘núcleo duro’ de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica», pp. 57 a 75; y también, el de la profesora Eugenia López-Jacoiste, «La crisis libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger», pp.109-152. Cfr. en particular las conclusiones del monográfico, redactadas por los profesores Bermejo y Gutiérrez Espada.

ger», que habría inspirado las Resoluciones del Consejo de Seguridad que dio en principio legitimidad a esa operación de uso de la fuerza.

Es obligado recordar, claro está, que las resoluciones del Consejo de Seguridad 1970/2011 y, sobre todo, 1973/2011, del 17 de marzo de 2011⁹, tenían como objetivo la protección de la población civil libia y la creación de una zona de exclusión frente a los ataques del Gobierno de Gaddafi, bajo la cobertura de esa evolución de la doctrina de la intervención humanitaria a la que se ha denominado «Responsabilidad de proteger».

Puede comprobarse que la dicción literal la Resolución 1973 expresaba la autorización para adoptar «*todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque de las fuerzas leales al gobierno de Muhammar el Gaddafi*». En la misma Resolución se dejaba claro que el objetivo de la intervención era asegurar la «*prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo*», puesto que Gaddafi recurría a bombardeos sobre la población civil de las ciudades que apoyaban la insurgencia, en especial, claro está, en la ciudad de Tobruk, clave estratégica para las exportaciones de petróleo y gas y por consiguiente objetivo prioritario del propio Gaddafi, pero también de las potencias occidentales que necesitaban asegurarse el aprovisionamiento. Insisto en que la Resolución, siguiendo las cláusulas de estilo, autorizaba a adoptar «*todas las medidas necesarias para hacer cumplir*» dicha prohibición. Pero esa es la limitación de las fórmulas suficientemente abstractas que, aunque parecen establecer un criterio estricto de proporcionalidad y adecuación de las medidas en relación con el objetivo expresamente formulado, hacen posible interpretaciones que, casi de inmediato, desbordan el mandato inicial. Así sucedió, una vez más, en este caso. Se pasó de la garantía de un espacio aéreo en el que no podía actuar la aviación de Gaddafi a intervenciones aéreas de las fuerzas armadas de los aliados que superaban esa finalidad. La doctrina de la *responsabilidad de proteger*, a través de la ambigüedad interpretativa de la fórmula «*todas las medidas necesarias*» pasa a habilitar una verdadera intervención militar con medios, estrategia y objetivos mucho más amplios.

⁹ Por supuesto, ambas Resoluciones del Consejo de Seguridad fueron posibles porque no se interpuso el veto por parte de Rusia, ni tampoco por China. Eso no quiere decir que existiera una posición unánime en la comunidad internacional. Ni siquiera en el Consejo de Seguridad. Se recordará que Putin denunció en duros términos lo que consideraba una actitud de doble rasero, hipócrita, continuación del espíritu de cruzada que inspiró la reacción de Bush y las operaciones de los EEUU en Afganistán, frente a los atentados del 11S: <<http://www.timeslive.co.za/world/2011/03/21/west-in-mediaeval-crusade-on-gaddafi-putin>>.

Y así fue como entre los meses de marzo y octubre de 2011, una coalición internacional promovida sobre todo por el Gobierno francés del presidente Sarkozy y constituida por fuerzas armadas de Francia, el Reino Unido y los EEUU (con el apoyo de la OTAN y asimismo de la Liga Árabe), amparada en las mencionadas Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, desarrolló sus operaciones que no terminaron hasta el derrocamiento del dictador, que fue torturado, violado y ejecutado sin juicio ni garantías por uno de los grupos de las facciones armadas resistentes¹⁰. Conviene hacer notar que las primeras operaciones, el 19 de marzo de 2011, consistieron en el ataque de cazas Rafale franceses contra un número indeterminado de carros de combate de las fuerzas leales al gobierno de Gadafi, que fueron destruidos. Al mismo tiempo, fuerzas navales estadounidenses y británicas lanzaron más de 110 misiles de crucero Tomahawk. Lo cierto es que esas dos operaciones sólo pueden entenderse conformes al mandato de la Resolución 1973 si se interpreta en un sentido considerablemente laxo la cláusula de estilo de «medidas necesarias». Por lo demás, las fuerzas aéreas francesas y británicas aseguraban la zona excluida a la aviación de Gaddafi y la Marina Real británica garantizaba el bloqueo en el mar. En la coalición internacional participaban inicialmente 10 países, entre ellos España y también un país árabe, Qatar. Luego se amplió hasta 16 Estados. A partir del 23 de marzo, la OTAN tomó el control del embargo de armas decretado en las dos Resoluciones del Consejo de Seguridad y desde el 31 del mismo mes asumió el mando de todos los operativos, bajo el nombre Operación Protector Unificado.

Por descontado, no es que Gadaffi se hubiera convertido de la noche a la mañana en dictador y la comunidad internacional reaccionara rápidamente frente a ese hecho. Se trataba del mismo Gadaffi que había sido rehabilitado de su condena como instigador del terrorismo internacional tras el caso Lockerbie. El mismo que había sido objeto de fastuosas recepciones en Roma y París pocos meses antes, el mismo con el que negociaron Berlusconi, Sarkozy y Aznar. Y no sólo para asegurar los suministros energéticos, sino, por ejemplo en el caso italiano, para acordar un Convenio en el que Libia asumía la función de gendarme frente a la inmigración irregular, incluida la aceptación de «evolución» de los inmigrantes no queridos por Italia.

¹⁰ Cfr. por ejemplo la información en The Guardian, <<http://www.theguardian.com/world/2012/oct/20/muammar-gaddafi-killing-witnesses>>. Asimismo, *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/libye/article/2011/10/20/libye-syrte-dernier-bastion-kadhafiste-serait-tombe_1590936_1496980.html>.

La intervención en Libia recibió numerosas críticas. En primer lugar, por la extrapolación del mandato inicial de la Resolución del Consejo de Seguridad en cuanto al alcance de las operaciones militares, que no se limitaron a mantener un espacio aéreo seguro y que muy verosímilmente incluyeron operaciones de fuerzas especiales británicas, francesas y norteamericanas en tierra. Además, difícilmente podemos considerarla legítima si atendemos a las motivaciones reales de las potencias que la ejecutaron¹¹, a sus actuaciones y a los resultados. Particular gravedad tiene la responsabilidad del presidente francés Sarkozy, cuyas motivaciones electoralistas eran patentes incluso para el más ingenuo. La justificación expresamente alegada por Francia no ahorró referencias a la «intervención humanitaria», a la noción de «guerra justa», «guerra humanitaria», en flagrante contradicción con la toma de posición francesa frente a la guerra desatada por Bush, Blair y Aznar para derrocar al tirano Saddam Hussein en Iraq, bajo un pretexto que se demostró completamente falso, el de las armas de destrucción masiva. Pero es que resulta difícil negar que hay argumentos sólidos para sostener que la coalición aliada llevó a cabo desde el comienzo una verdadera guerra en Libia¹². Y, como en el caso de Iraq, esa guerra, si bien liberó una a la población civil de un terrible dictador, no culminó con su juicio con garantías y, sobre todo, tuvo como resultado abrir paso a una situación de verdadero caos.

El legado de esa intervención es una situación ingobernable. Un país dividido en sectores que, a la manera de taifas, son controlados por señores de la guerra, jefes tribales o incluso mafiosos y en el que penetran las franquicias de AlQaeda primero y luego del DAESH. Junto a ellos, una ficción de Gobierno en la zona occidental de Torburk, controlada por un militar aventurero con conexiones con la CIA.

Uno de los mejores conocedores de la realidad libia post-Gaddafi, el periodista francés M. Backman, presenta la situación libia como «un caos en medio de una maraña de intereses»¹³. La Libia actual, en su opinión, y pese a

¹¹ Sobre ello puede consultarse SORROZA, A., «Intervención en Libia: un *puzzle* de intereses europeos», ARI 80/2011, Instituto Elcano. También, ARTEAGA, F., «La OTAN en Libia», ARI 110/2011, Instituto Elcano.

¹² Cfr. *The Guardian*, 19 de marzo de 2011, «*Military action begins against Libya*», <www.guardian.co.uk>.

¹³ Entre sus trabajos, puede ser de especial utilidad consultar el recogido en el diario digital Infolibre, socio de Mediapart, la empresa para la que trabaja Beckmann: <http://www.infolibre.es/noticias/lo_mejor_mediapart/2015/05/22/la_marana_intereses_que_oculta_tras_caos_libia_33032_1044.html>.

versiones más optimistas como las de Bernardino León, es un país que ha retrocedido al siglo XIX. El territorio se encuentra dividido entre tribus, grupos islamistas de diferente confesión y bandas criminales o mafiosas. Se contabilizan más de 25 milicias en la parte oriental, limítrofe con Túnez. Y a todo ello hemos de sumar, un escenario de conquista para los grupos afectos al terrorismo yihadista, Al Qaeda y el DAESH. Formalmente existen dos capitales, dos gobiernos y dos parlamentos. En el oeste (Trípoli, la antigua capital de Gaddafi), una coalición de fuerzas islamistas, apoyado por la milicia más poderosa, que intervino con éxito en la insurgencia contra Gaddafi. *Fajr Libya (El Alba de Libia)*. En el este, con Tobruk como capital, el gobierno reconocido por la ONU, la UE, la Liga Árabe, y la inmensa mayoría de los países occidentales. Un gobierno antiyihadista anti-islamista, apoyado económica y militarmente por Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Egipto. Como anticipé, el hombre fuerte ahí es el general Khalifa Haftar, que formó parte del ejército de Gaddafi y del bidedel que se sospechan con no pocos indicios conexiones con la CIA.

En ese magma de fuerzas en competencia¹⁴, ¿cómo pensar, pues, en Libia como interlocutor fiable de la UE para organizar el tránsito de inmigrantes y refugiados? A corto plazo, es absolutamente imposible pensar en establecer con Libia acuerdos seguros, eficaces y, menos aún, legítimos, si se piensa en exigencias elementales de respeto a los derechos humanos y a los principios e instituciones propias del estado de Derecho.

III. LA RESPUESTA DE LA UE: LA OPERACIÓN EUNAVFOR MED

Ya he recordado que la evolución de la estrategia de la UE para hacer frente a la «crisis de refugiados» acaba por presentar una importante novedad. El 18 de mayo de 2015, casi un año después de haber rechazado una propuesta del Gobierno Renzi a la Alta Representante Mogherini para desplegar una operación policial-militar en el Mediterráneo, para controlar e incluso intervenir los barcos de que se sirven las mafias que trafican (y/o explotan) a inmi-

¹⁴ Backman insiste en que no es posible pensar en una misma clave para comprender las estrategias en concurrencia: «tanto al este como al oeste, la gloria de Dios o el destino del islamismo son, a menudo, menos pertinentes para explicar los enfrentamientos entre milicias, grupos armados o coaliciones de combatientes que la voluntad de controlar algún sitio de extracción, terminal petrolera, arsenal militar, aeropuerto o ruta de contrabando. Cuando no, todavía más simple, se trata de saldar antiguas disputas entre tribus o ciudades».

grantes y refugiados que tratan de llegar a Europa a través de la ruta central del Mediterráneo que conocemos como «Canal de Sicilia», el Consejo Europeo adoptó la Decisión (CFSP) 2015/778 por la que se establecía la operación EUNAVFORM MED, hoy denominada operación *Sofía*¹⁵. Es una decisión clave para juzgar la respuesta a la crisis en términos de riesgo para la seguridad de la propia UE. Es evidente que las características y justificación de esta iniciativa plantean no pocas dudas. La primera, si se trata de una operación militar, incluso más que policial. Pero lo más importante, a efectos del objetivo que persigo en estas páginas, es saber si en realidad esta iniciativa, en términos de respuesta ante los riesgos de seguridad que la «crisis de refugiados» plantea a la UE, desborda las condiciones básicas, primigenias, del abanico de medidas propias de la Agenda Migratoria Europea e incluso pone en riesgo lo que en todo caso debiera ser el fin primordial: garantizar la vida y los derechos de inmigrantes y refugiados en peligro en el Mediterráneo.

III.1. *Las Operaciones EUNAVFOR: ¿Una analogía forzada?*

Debemos comenzar por situar esta operación en el marco más amplio en el que se encuadra, que es el de un tipo de actuaciones que pertenecen al ámbito de la PCSD de la UE. Lo que distingue a las que conocemos como operaciones EUNAVFOR es que designan actuaciones militares de carácter naval de la UE, frente a las operaciones EUFOR, que carecen de esa dimensión marítima.

Como se recordará, estas operaciones EUFOR constituyen el despliegue de la decisión adoptada en el Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre de 1999, en el que se aprobó la creación de nuevos órganos políticos y militares permanentes de la UE, como el Estado Mayor de la UE, EMUE. Desde su creación, el EMUE ha dirigido una serie de despliegues militares *ad hoc*, que se conocen con las siglas EUFOR –Fuerza de la Unión Europea–. Entre otras, se trata de EUFOR Concordia (2003, Macedonia), EUFOR Althea (2004, Bosnia), EUFOR RD Congo (2006, República Democrática del Congo) y EUFOR Chad/CA (2007, Chad y república centroafricana)¹⁶. Junto a

¹⁵ Puede consultarse en <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&qid=1435825940768&from=EN>>.

¹⁶ Una relación de esas operaciones actualizadas a octubre de 2015 puede encontrarse en <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/images/map2015/completed_missions_oct2015>.

esas operaciones militares terrestres, debemos incluir las que se realizan en el mar, EUNAVFOR¹⁷.

La más conocida de las operaciones militares navales de la UE es la operación EUNAVFOR ATALANTA, desplegada contra la acción de la piratería en el Indico¹⁸ a partir de diciembre de 2008 y que recientemente (2014) ha sido prorrogada por el Consejo Europeo hasta 2016. Con base en buen número de decisiones del Consejo de Seguridad relativas a la obligación de luchar contra los actos de piratería que proliferan en la zona del Cuerno de Africa y en el Indico, el Consejo Europeo autorizó el despliegue en las costas de Somalia de una fuerza naval europea conjunta, cuya misión se concreta en los siguientes objetivos:

- La protección de los barcos del Programa Alimentario Mundial que llevan la ayuda alimentaria a las poblaciones desplazadas de Somalia
- La escolta de los barcos de la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)
- La disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de los robos a mano armada en la zona marítima de Somalia
- La protección individualizada de los barcos vulnerables que naveguen en las costas de Somalia
- La contribución a la vigilancia y protección de las flotas pesqueras en las costas de Somalia.

Se comprende, pues, fácilmente que la decisión de poner en marcha una nueva operación EUNAVFOR, esta denominada EUNAVFOR MED, por cuanto su ámbito de actuación es el Mediterráneo, provoque reacciones encontradas. La polémica se incrementó al tenerse noticia de que dicha operación incluía una tercera fase con la previsión de bombardeos sobre los navíos

pdf>. En el Anexo 4 se incluye un gráfico con el mapa de operaciones militares y civiles. Se podrá advertir que la operación EUNAVFOR MED es a todas luces una operación militar. Junto a las operaciones EUFOR, hay otras operaciones de entrenamiento, capacitación, asistencia o ayuda militar: operaciones de formación militar (EUTM), como la que se desarrolla en Somalia, EUTM Somalia, para apoyar a la formación y entrenamiento del Ejército del Gobierno Transitorio federal del país, o en Mali. Asimismo operaciones de Asesoramiento militar (EUAM), p.ej. en Ucrania; Operaciones de Asistencia fronteriza (EUBAM), p.ej. en Libia, Moldavia, Ucrania, Rafah, etc.

¹⁷ Cfr. el sitio web: <<http://eunavfor.eu/>>.

¹⁸ En realidad, se trata de una superficie que incluye el sur del Mar Rojo, el golfo de Afdén y la parte oeste del océano Índico, en total aproximadamente una vez y media la extensión de la Europa continental.

utilizados por las mafias que tienen sus bases en las costas occidentales de Libia y que trafican con refugiados e inmigrantes.

Debe precisarse que la autoridades europeas y muy en concreto, la Alta Representante de la UE para la Política Exterior, la italiana Federica Mogherini, ha desmentido desde el principio y luego en numerosas ocasiones que se tratase de lanzar una operación militar en Libia, ni en sus costas ni, menos aún, en su territorio: «No estamos planeando una intervención militar en Libia, no es de ninguna manera una opción para nosotros. Lo que estamos planeando es una operación naval, en coordinación esperemos con las autoridades libias, para dismantelar el modelo de negocio de las organizaciones criminales que trafican con personas».

En todo caso, la decisión del Consejo Europeo adoptada el 18 de mayo de 2015 supone, de un lado, afrontar riesgos enormes en una región extraordinariamente inestable y, además, con ciertas dosis de peligro porque sus efectos colaterales (al menos los de la tercera fase) podrían poner en peligro centenares de vidas humanas, las de los refugiados e inmigrantes que se embarcan en una travesía que está convirtiendo, como se ha dicho, el *Mare Nostrum* en un nuevo Mar de muertos. Aquí debo hacer una precisión. Porque, sin negar el carácter ilícito y aun criminal de las bandas que trafican con esos *barcos de muerte* (en pésimas condiciones, que incluso son abandonados, destrozando el timón), lo cierto es que esas mafias trafican con una mercancía que resulta deseable, tiene mercado, debido a la ausencia de vías legales para llegar a Europa, tanto en el caso de los inmigrantes como en el de los refugiados. Es decir, un porcentaje considerable de quienes así se embarcan, compran a los delincuentes su pasaje (con condiciones exorbitantes e inhumanas, desde luego) a sabiendas del riesgo que corren, porque pese a todo esos barcos son para ellos barcos de la vida. Barcos que representan su única oportunidad vital. Con esto no quiero legitimar en absoluto un comercio criminal. Pero trato de llamar la atención sobre la idoneidad de los medios de respuesta que la UE ha elegido.

Entre las dificultades de esta misión y que podrían justificar la utilización de medios policiales e incluso militares se encuentra, desde luego, la ya referida ausencia de un verdadero Estado en Libia. Hay que añadir la capacidad de fuego y militar de las milicias de esas bandas criminales, y, lo que es peor, de las franquicias de Al Qaeda y el DAESH. Pero respecto a este último dato me parece que deberíamos separar claramente las estrategias. Una cosa es el tipo de operaciones contra bandas de tráfico de seres humanos y otra muy distinta

la lucha contra la peor amenaza terrorista internacional, la de filiación yihadista, a la que se enfrenta la Unión Europea.

Como se ha explicado profusamente la EUNAVFOR MED, que ha pasado a denominarse Sophia o Sofía¹⁹, un cambio nada accidental, incluye en principio tres etapas o fases: la primera, es de análisis y evaluación de datos, de recopilación de información: su finalidad es clásica, obtener toda la información posible sobre el objetivo, esto es, las redes de tráfico, su *modus operandi*, sus rutas, etc. En una segunda etapa, las fuerzas aéreas y marítimas con las que se dote la operación comienzan a desplegarse en su área de actuación, esto es, patrullar aguas internacionales próximas a Libia, lo que haría posible un primer resultado, los barcos de traficantes que encuentren en su actuación²⁰.

Como explicó la propia Alta Representante, es sólo en la última fase cuando se trataría de otro tipo de intervención, la inutilización o destrucción de los barcos, de la flota utilizada por los traficantes: «la destrucción de buques se hará en esa tercera fase. Es verdad que el texto que aprobaron los jefes de Estado y de Gobierno hablaba de destrucción de barcos. Hemos tenido un debate y se ha acordado la búsqueda y captura de los barcos porque lo importante no

¹⁹ Cfr. <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm>. La segunda fase, claramente activa, de la operación EUNAVFOR MED, comenzó el 7 de octubre de 2015 con el objetivo de empezar a abordar las embarcaciones sospechosas y hacer detenciones. Y comenzó con ese cambio de nombre, rebautizada como *Sofía*, que fue el nombre dado a un bebé que nació el pasado 22 de agosto en uno de los barcos de la operación tras rescatar a su madre en aguas frente a las costas de Libia. En concreto, a partir de ahora esta operación naval podrá «abordar, buscar, capturar y desviar» los barcos que se sospeche que son utilizados para el contrabando o tráfico de seres humanos en alta mar. Obviamente, el cambio de denominación trata de enfatizar la dimensión humanitaria, pero es absolutamente engañoso, pues no es tal la naturaleza de esta fase de la operación ni, menos aún, de la siguiente.

²⁰ Desde el 1 de octubre de 2015 se ha puesto en marcha la segunda fase, en la que participa por parte de España la fragata «Canarias» que se incorpora así a la Operación «Sophia» de lucha contra el tráfico ilegal de seres humanos frente a las costas de Libia, integrándose en la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR MED) hasta enero de 2016. Según el comunicado oficial de la Armada española, el objetivo de la «Canarias» durante su despliegue será impedir las redes de tráfico ilegal de personas que actúan a través del Mediterráneo central, llevando a cabo los arrestos de dichos traficantes y apresando y/o eliminando las embarcaciones y medios que utilizan antes incluso de su empleo, lo que contribuirá a prevenir la pérdida de vidas en el mar.

El comunicado expresamente afirma que «con la participación en este tipo de misiones, la Armada contribuye a construir la seguridad y defensa de España que va más allá de sus fronteras y empieza en países donde se genera inestabilidad».

es tanto la destrucción como que se puedan inutilizar». El problema es que lo que se formula en términos casi asépticos se convierte en una operación particularmente polémica por sus exigencias operativas, sus riesgos y en particular por la dificultad de justificación. Entre las dificultades operativas, por ejemplo, no es la menor el hecho de que parece imposible llevarla a cabo sin contar con personal en territorio libio, algo que sería rechazado por Rusia y por China, y que le llevaría a interponer su veto en el Consejo de Seguridad. Pero esas dificultades se acentúan cuando *Wikileaks* primero y luego *StateWatch* se hacen eco de sus características, que desvelan dimensiones próximas a lo que podría ser una intervención bélica en toda regla²¹.

Quizá precisamente por ello la definición de la operación busca la analogía con los rasgos que a su vez caracterizan a la operación contra la piratería (recordemos, los piratas son *hostes humani generis* casi desde el comienzo del Derecho internacional, al menos del vinculado a la escuela de Grotius, es decir, vinculados a abogados de compañías de comercio marítimo que son los antecedentes de las modernas transnacionales por su alcance global y que tenían que hacer frente al riesgo de ataque de los piratas). Dicho de otro modo, se pone el acento en que el enemigo es un criminal contra la humanidad, una actividad que justifica acciones de guerra, basadas en lo que hoy podríamos invocar de nuevo como *responsabilidad de proteger*. Eso no excusa que, a todas luces, para contar con la legitimidad del Derecho internacional, sería preciso contar con la petición de ayuda del propio Estado, es decir, de Libia, o, en su defecto, del procedimiento establecido en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, lo que una vez más nos sitúa ante la necesidad de una Resolución expresa del Consejo de Seguridad.

Después de cuanto se ha dicho en el epígrafe anterior, resulta muy difícil negar el papel clave que desempeña Libia en la emergencia migratoria y de refugiados que se vive en el Mediterráneo. Ya he subrayado una apreciación que roza lo evidente, pero insoslayable: su condición de *Estado fallido* propicia que las bandas mafiosas (tribales o no) se hayan apoderado del tráfico ilegal de personas que fluye desde la costa más occidental del país, a partir de Trípoli, en dirección sobre todo al canal de Sicilia. Pero precisamente por todo lo que hemos visto acerca del caso libio, la intervención de 2011 y también por lo que

²¹ Cfr. <<https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EUMC/eu-military-refugee-plan-EUMC.pdf>>. Cfr. asimismo <<http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-military-refugee-plan-EUMC.pdf>>.

sabemos de las dificultades a las que se ha tenido que enfrentar la operación EUNAVFOR ATALANTA, es imposible dejar de exigir el mayor número de detalles y precauciones.

Los documentos filtrados por Wikileaks y Statewatch dieron lugar de inmediato a la polémica. Creo que, como ha resumido bien el profesor de Lucas, las dos posiciones enfrentadas se sustentan en las tesis expuestas de un lado por el profesor Peers, de la Essex University y, de otro, por un analista próximo a las tesis oficiales de la Comisión, Nicolas Gros-Verheyde. Trataré de resumir sus argumentos, tal y como han sido expuestos.

El profesor Peers publicó en *Statewatch* un trabajo sobre lo que él mismo define como los «planes de guerra de la UE contra los traficantes libios»²². Peers recogía las informaciones sobre la tercera fase de la operación que, a su juicio, incluye necesariamente operaciones armadas en territorio libio, ante lo cual procede a desgranar los problemas jurídicos y políticos de enorme calibre que implicaba una operación semejante: «*A EU military planning document reiterates that the EU's new anti-smuggling operation could result in a ground conflict in Libya that leads to the loss of life of soldiers, refugees and smugglers, and destabilise Libya in the process*». Como es bien sabido a estas alturas, tanto su análisis como sus críticas encontraron el apoyo del diario *The Guardian* a lo largo de una serie de reportajes y artículos de opinión²³. *The Guardian*, en efecto, había realizado ya un completo y complejo trabajo de análisis sobre las mafias libias que trafican con inmigrantes y refugiados en las costa occidental más próxima a Túnez. Ese trabajo del cotidiano inglés se apoyaba a su vez en un Informe de Amnesty International que denunciaba las terribles violaciones de derechos humanos que se estaban produciendo en Libia²⁴. Pero lo más interesante a efectos de la polémica es que *The Guardian* sostenía con serios argumentos la tesis de Peers relativa a que la tercera fase de la operación EUNAVFOR MED no podía dejar de incluir operaciones en territorio libio –con la clásica referencia «Boots on the Ground»–. Hay que añadir que de inmediato, en declaraciones al rotativo inglés, la Alta representante Mogherini desmintió

²² Vid. <<http://www.statewatch.org/analyses/no-268-eu-war-on-smugglers.pdf>>.

²³ Como botón de muestra puede leerse, <<http://www.theguardian.com/world/2015/apr/24/libyas-people-smugglers-how-will-they-catch-us-theyll-soon-move-on>>.

²⁴ Se trata del rapport de AI, *Libya is full of Cruelty. Storys of Abduction, sexual Violence and Abuses from Immigrants and refugees*, que puede encontrarse en <http://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/libya_is_full_of_cruelty.pdf>.

rotunda, enfática, categóricamente esa interpretación: «Non, non, et non, il n'y aura pas des 'boots on the ground'»²⁵.

Como recogí más arriba, esas tesis de Peers fueron objeto de una durísima descalificación por parte del analista y editor de *Bruxelles2*, Nicolas Gros-Verheyde, que dedicó varios artículos en su publicación a desmontar las premisas y la argumentación del profesor de Essex. Para empezar, hacía ver que Peers, como Wikileaks y Statewatch, no se apoyaban en la existencia de un plan de actuación acordado por el Consejo Europeo, sino que se trataba únicamente de un informe especializado preparado en términos de asesoramiento previo²⁶. Y es imposible negar que en este punto la crítica tiene razón. La fuente son dos *DCMC*, redactados por el IMD y el EUMC, que lo presentan al PSC en el marco de la CSDP. Dicho sin las siglas, hablamos de dos *Draft Crisis Management Concept*, que son materiales de trabajo que se elaboran *ad hoc* por exigencias de «gestión de crisis». No son, pues, documentos ejecutivos, sino informes preparados por organismos que tienen un carácter de asesoramiento, expertos del GPM (Grupo político-militar) y del *European Union Military Committee*, que los someten a su vez al *Political and Security Committee*, en el marco, eso sí, de la *Política Común de Seguridad y Defensa* de la UE (CSDP). En definitiva, informes de analistas civiles y militares, que no pueden considerarse planes ejecutivos definitivos de la tercera fase de EUNAVFOR MED, sobre todo porque no tratan de establecer planes y operaciones militares concretas. Son informes que analizan y proponen los objetivos estratégicos y las correspondientes opciones de actuación.

Por otra parte, de la literalidad de la iniciativa EUNAVFOR-MED, se desprende que el objetivo de esta actuación es *déjouer le trafic d'êtres humains en Méditerranée*, esto es, neutralizar las redes de los traficantes de seres humanos.

²⁵ <<http://www.theguardian.com/world/2015/may/13/migrant-crisis-eu-plan-to-strike-libya-networks-could-include-ground-forces>>. En puridad, las interpretaciones sobre la necesidad de algún tipo de apoyo terrestre cuando se emprenden operaciones marítimas y aéreas de tales características es un lugar común. En el epígrafe II ya me hice eco de la polémica relativa a la actuación de fuerzas especiales francesas, británicas, estadounidenses en incluso egipcias en territorio libio en las operaciones de 2011 que concluyeron con el derrocamiento de Gaddafi. Otra cosa es que su casi ineludible necesidad pueda ser asimilada a operaciones bélicas terrestres.

²⁶ Cfr. <<http://www.bruxelles2.eu/2015/05/13/des-boots-on-the-ground-en-libye-le-grand-phantasme/>>. Asimismo, <<http://www.bruxelles2.eu/2015/05/18/pourquoi-dabord-du-renseignement-pourquoi-peu-de-probleme-de-moyens/>> y finalmente <<http://www.bruxelles2.eu/2015/05/26/le-plan-doperation-deunavfor-med-revele-par-wikileaks-vraiment/>>.

Obviamente, se trata también, como en EUNAVFOR ATALANTA, de poner a sus responsables a disposición de la justicia.

Sin embargo, no es menos cierto que la terminología que aparece a la hora de describir el planeamiento estratégico de EUNAVFOR-MED es, como no podía ser de otro modo, militar. Y que los documentos de los expertos son informes preceptivos a la hora de establecer estrategias y objetivos, no puro análisis de laboratorio, ni siquiera juegos de guerra. Así, en esos informes filtrados por Wikileaks y Statewatch se asegura que la operación EUNAVFOR MED y su tercera fase se conciben «...for a year long (at least) *military operation* against Mediterranean refugee transport networks and infrastructure, including the destruction of docked boats and operations within Libya's territorial boundaries...». Aún más: la UE «will deploy *military force* against civilian infrastructure in Libya to stop refugee flows. Given the previous attacks on Libya by several EU-NATO members and Libya's proven oil reserves, the plan may lead to other military involvement in Libya».

Obviamente, si hablamos de una operación que incluye uso de la fuerza en territorio de un tercer Estado, es imposible soslayar una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, a falta del requerimiento expreso de las autoridades libias. La situación hoy, a mi juicio, no da pábulo a sostener que se cuente con esos requisitos, pese a que el Consejo de Seguridad haya adoptado recientemente, el 9 de octubre de 2015, la Resolución 2240, específicamente dirigida a la situación que contempla la operación EUNAVFOR MED. Tengamos en cuenta, además, que la ONU no ha conseguido que se llegue a un acuerdo de unidad nacional en libia, de forma que no podemos hablar de un representante inequívoco de ese Estado (aunque haya representación oficial del Gobierno y del Parlamento de Tobruk en la ONU), y continúa la situación de *failed State*.

III.2. *La resolución 2240 del Consejo de Seguridad*

La última cuestión que pretendo abordar no es en absoluto sencilla, porque se trata de elucidar la interpretación de la Resolución del Consejo de Seguridad que contempla los principales elementos que aborda la operación EUNAVFOR MEDE, ahora denominada Sophia. Aún más, el test para elucidar la interpretación en buena medida se producirá muy probablemente en 2016, por lo que aventurar un diagnóstico resulta más difícil todavía.

La cuestión, claro está, es saber si esa resolución avalaría lo que hemos examinado como posible tercera fase de la operación que, como acabo de recoger, inició la segunda fase hace tan sólo unas semanas. En resumidas cuentas, ¿podemos asegurar que esa resolución no habilita un uso de la fuerza como el que hemos visto que indiscutiblemente está contemplado como posible en la tercera fase de la operación? ¿Lo prohíbe?

Quizá lo mejor sea comenzar por excluir las hipótesis que la Resolución no habilita y tras proceder a ello podamos sostener la hipótesis más verosímil.

Resulta evidente cuáles son los elementos básicos de la Resolución, porque los menciona expresamente y por este orden: de un lado, se expresa la preocupación por las muertes de inmigrantes y refugiados en el Mediterráneo, insistiendo en el hecho de que no sólo se trata de inmigrantes, sino también de refugiados, personas respecto a las cuales existe un marco normativo específico de Derecho internacional. De otro, se reafirma el «compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de Libia» (a la que se le recuerdan sus obligaciones internacionales en materia de lucha contra el tráfico de inmigrantes), así como con el respeto a las normas del Derecho internacional del Mar, en particular las relativas a la obligación de garantizar la vida en el mar. En cuarto lugar, se recuerda que, ante la existencia de un «delito de tráfico de inmigrantes», los instrumentos adecuados son «la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire», lo que implica «respuestas específicas, jurídicas, operacionales y normativas». Y, para empezar, se entiende expresamente que en este caso no procede utilizar respuestas propias de los instrumentos jurídicos contra la trata de personas. Así asentado, podríamos entender que la Resolución excluye cualquier tipo de respuesta que consista en el uso de la fuerza armada, como la que podía entenderse que se contempla en la tercera fase de la operación Sophia. Sin embargo, hay otros elementos en la Resolución que obligan a matizar ese juicio. En primer lugar, el hecho de que en el preámbulo citado se recuerda a la preocupación del Consejo de Seguridad ante el hecho de que las redes mafiosas puedan favorecer «a otras redes delictivas y redes terroristas en Libia» y, a renglón seguido, se recuerda lo obvio, esto es, «Teniendo presente que la Carta de las Naciones Unidas le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales».

Es esa mención, en conexión con la referencia a las redes del terrorismo internacional yihadista, lo que a mi juicio pone sobre la pista de que el Consejo

no excluye que se esté dilucidando aquí un problema de tal capital importancia, que afecta a la misión fundacional primordial, precisamente la que justifica en su caso el recurso a la fuerza.

Puede alegarse que en la parte dispositiva, en los epígrafes 1 a 9 de la resolución, sólo se contemplan medidas de inspección y en su caso de decomiso en relación con buques implicados en tráfico de inmigrantes, y ello para el plazo de 1 año, con la obligación que se establece en el párrafo 17 de que todos los Estados que participen en esas actuaciones de «control» informen en un plazo de tres meses, pero lo cierto es que el párrafo 10 contiene la consabida cláusula de estilo que puede ser interpretada como habilitación de actuaciones que vayan más allá. Transcribo íntegramente el párrafo, pues, aun cuando el contexto del mismo impone limitaciones, el tenor de la cláusula deja la puerta abierta (la cursiva es mía, claro está):

«10. Decide autorizar a los Estados Miembros que actúen individualmente o por conducto de organizaciones regionales a emplear todas las medidas que dicten las circunstancias para hacer frente a los traficantes y tratantes al llevar a cabo las actividades previstas en los párrafos 7 y 8 respetando plenamente el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, recalca que las autorizaciones mencionadas en los párrafos 7 y 8 no serán aplicables con respecto a los buques con goce de inmunidad soberana en virtud del derecho internacional, y exhorta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales que llevan a cabo actividades conformes con los párrafos 7 y 8 y el presente párrafo a que den absoluta prioridad a la seguridad de las personas a bordo y eviten dañar el medio marino o perjudicar la seguridad de la navegación».

No es una habilitación expresa para desplegar los medios contemplados en la tercera fase de la operación, tal y como hemos visto con anterioridad. Pero creo que ese resquicio es suficiente para que, llegado el caso, se pudiera alegar la justificación del recurso a la fuerza, el empleo de operaciones bélicas.

ANEXO

