

Journal du Droit Transnational



Directeurs:
Ilias Bantekas
Catherine Maia
Tarcisio Gazzini
Francesco Seatzu

www.journaldudroittransnational.it

**La operación militar de Egipto de 2017 contra grupos terroristas en Libia ante el
*ius ad bellum***Aritz OBREGÓN FERNÁNDEZ¹

Universidad del País Vasco (University of the Basque Country)

Résumé: Le 27 mai 2017, l'Égypte a informé le Conseil de sécurité qu'elle avait mené plusieurs frappes aériennes contre des groupes terroristes ayant commis des attaques terroristes armées sur son territoire. En appliquant les sources du droit international, la jurisprudence internationale et la doctrine la plus qualifiée, nous analysons les motifs juridiques d'intervention invoqués par l'Égypte et leur conformité avec le jus ad bellum. Plus précisément, nous examinons le prétendu droit à l'autodéfense contre les groupes terroristes, ainsi que la doctrine du refus ou de l'incapacité, le prétendu consentement de l'armée nationale libyenne à l'intervention et la prétendue base juridique de l'intervention contenue dans la résolution 2292 (2016) du Conseil de sécurité. Nous concluons que le droit à la légitime défense est inapplicable dans ce cas, écartons l'existence d'une demande valable d'assistance militaire dans le cas d'un acteur non étatique et rejetons l'idée que la résolution 2292 (2016) contienne une quelconque base juridique pour l'opération militaire. Mots-clés: recours à la force, terrorisme international, intervention sur invitation, droit à la légitime défense, Conseil de sécurité.

Abstract: On 27 May 2017, Egypt informed the Security Council that it had carried out several airstrikes against terrorist groups that have been committing armed terrorist attacks on its territory. Applying the sources of international law, international jurisprudence and the most qualified doctrine, we analyse the legal grounds for intervention invoked by Egypt and their conformity with the *jus ad bellum*. Specifically, we examine the claimed right to self-defence against terrorist groups, along with the unwilling or unable doctrine, the Libyan National Army's purported consent to intervention and the alleged legal basis for intervention contained in Security Council Resolution 2292 (2016). We conclude that the right to self-defence is inapplicable in this case, discard the existence of a valid request for military assistance in the case of a non-state actor, and reject that Resolution 2292 (2016) contains any legal basis for the military operation.

Keywords: use of force, international terrorism, intervention by invitation, right to self-defence, Security Council.

Resumen: El 27 de mayo de 2017 Egipto informó al Consejo de Seguridad de que había llevado a cabo varios ataques aéreos contra grupos terroristas que venían cometiendo atentados terroristas armados en su territorio. Haciendo uso de las fuentes del derecho internacional, la jurisprudencia internacional y la doctrina más cualificada, analizamos los títulos jurídicos de intervención alegados por Egipto y su conformidad con el *ius ad*

¹ Doctor en derecho internacional e investigador postdoctoral de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (aritz.obregon@ehu.eus / aritzobregon@gmail.com).

Vol. 1 – 2025

bellum. Concretamente, el examinamos el supuesto derecho a la legítima defensa contra grupos terroristas, junto con la doctrina *unwilling or unable*, el pretendido consentimiento de intervención del Ejército Nacional Libio y la supuesta base jurídica de intervención contenida en la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad. Del examen concluimos la inaplicabilidad del derecho a la legítima defensa en este supuesto, descartamos la existencia de una solicitud de asistencia militar válida al tratarse de un actor no estatal y rechazamos que la Resolución 2292 (2016) contenga algún amparo jurídico para la realización de la operación militar.

Palabras clave: uso de la fuerza, terrorismo internacional, intervención por invitación, derecho a la legítima defensa, Consejo de Seguridad.

I - Introducción

El 27 de mayo de 2017 el representante egipcio en Naciones Unidas, de acuerdo con el deber de informar contenido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas (la Carta), comunicó al Consejo de Seguridad que había llevado a cabo varios “ataques aéreos” contra “organizaciones terroristas” en Libia². La operación militar se decidió a raíz de una serie de “atentados terroristas armados” en suelo egipcio cometidos por grupos que tendrían su base de operaciones en el este de Libia.

Tal y como se desprende de la carta que Egipto remitió al órgano garante de la paz y seguridad internacionales, la acción militar quedaría amparada por tres títulos jurídicos. En primer lugar, el derecho a la legítima defensa individual del Estado egipcio. De este modo, aludió implícitamente a la doctrina *unwilling or unable*, al aseverar la falta de control efectivo del territorio por parte del Estado libio y al subrayar que los ataques no iban dirigidos contra Libia, sino contra los grupos terroristas responsables de los atentados armados. En segundo lugar, afirmó que la operación estaba coordinada con el Ejército Nacional Libio, insinuando cierto consentimiento de este actor. Finalmente, de forma adicional, sostuvo la conformidad de su actuación respecto a la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad, dando a entender que la obligación de combatir el terrorismo internacional daba cierta cobertura jurídica a la acción³.

Así pues, en la presente contribución nos proponemos realizar un examen de la operación militar egipcia a la luz del *ius ab bellum*, analizando cada uno de los tres títulos jurídicos alegados. Concretamente, determinamos la adecuación del derecho a la legítima defensa contra actores no estatales de carácter terrorista, junto con la doctrina *unwilling or unable*, con el derecho internacional vigente en este ámbito y la coherencia con la práctica internacional egipcia, el supuesto consentimiento del Ejército Nacional Libio, deteniéndonos en estudiar si podría haber constituido una solicitud de asistencia militar lícita, y, finalmente, la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad para resolver si contiene alguna autorización del uso de la fuerza o alguna disposición semejable a la famosa exhortación de la Resolución 2249 (2015).

Para ello, recurrimos a una metodología que observa las fuentes propias del derecho internacional, con especial atención a la práctica egipcia, la jurisprudencia internacional

² S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1 y BBC, “Egypt hits 'jihadist camps' after attack on Coptic Christians”, BBC, 26 May 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40067473>.

³ *Ibid.*

Vol. 1 – 2025

relacionada y las aportaciones de la doctrina más cualificada. En este sentido, dedicamos un apartado, de extensión variable, a analizar cada uno de los títulos jurídicos de intervención alegados por Egipto, finalizando con las conclusiones de la investigación.

II - La legítima defensa contra organizaciones terroristas junto con la doctrina *unwilling or unable*

Egipto, tras llevar a cabo varios ataques aéreos contra grupos terroristas en el este de Libia, a fin de cumplir con la obligación convencional de informar sobre la utilización del uso de la fuerza al amparo de la legítima defensa, envió una misiva al Presidente del Consejo de Seguridad en el que, entre otros, invocaba este título jurídico de intervención. En la misma, realizó una referencia expresa al artículo 51 de la Carta para evidenciar el cumplimiento de la obligación convencional y una alusión general a la institución, con la pretensión de abarcar también su regulación consuetudinaria.

Como es bien sabido, toda operación en legítima defensa debe cumplir con la condición *sine qua non* de que se esté produciendo un ataque armado⁴ o este sea inminente⁵, término rodeado de controversia al no existir un acuerdo general sobre su significado⁶. Además, para satisfacer este requisito no basta con un simple uso de la fuerza, se requiere que este tenga cierta entidad; en términos de la Corte Internacional de Justicia (la Corte), que tenga la gravedad suficiente para ser calificado de un “uso mayor de la fuerza”⁷.

En la comunicación, el representante egipcio se refirió a un acto terrorista concreto, el atentado del día anterior contra un autobús que transportaba a un grupo de cristianos coptos al Monasterio de San Samuel el Confesor, matando a 33 personas e hiriendo a otras

⁴ IDI, *10th Commission – Sub-group A (Report): ‘Present Problems of the Use of Armed Force in International Law: Self-defence’*, Santiago de Chile, 2007, párr. 86, <https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/Roucouanas.pdf> y Ruys, Tom, “Armed Attack” and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 253-254, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511779527>.

⁵ La asunción de la inminencia ha estado estrechamente vinculada con el auge del terrorismo internacional. Véase: Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, 2 diciembre 2004, párrs. 188-189; SGNU, *Informe del Secretario General de NNUU “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos”*, A/59/2005, 21 marzo 2005, párr. 124 y Chatham House, *Principles of International Law on the use of force by States in self-defence*, (ILP WP 05/10, 2005), pp. 1-2, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2005-10-01-use-force-states-self-defence-wilmshurst.pdf>.

⁶ Sobre la inminencia, véase: IDI, *10th Commission – Sub-group A (Resolution): ‘Present Problems of the Use of Armed Force in International Law: Self-defence’*, Santiago de Chile, 2007, punto 2, https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2007_san_02_en.pdf; ILA, *Final Report on Aggression and the Use of Force of the International Law Association*, Sydney, 2018, pp. 13-14, www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sydney-2018-7; Schrijver, Nico y Herik, Larissa van den, “Leiden Policy Recommendations on Counter-terrorism and International Law”, *Netherlands International Law Review*, vol. 57, n° 3, 2010, párrs. 45-46, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178907.028>; Chatham House, *Principles of... , op. cit.*, pp. 4 y pp. 8 de los principios propuestos por Bethlehem en Bethlehem, Daniel, “Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack By Nonstate Actors”, *American Journal of International Law*, vol. 106, n° 4, pp. 775-776, <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.106.4.0769>.

⁷ CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, párrs. 191, 195 y 247 y CIJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment*, 19 December 2005, ICJ Reports 2005, p. 168, párr. 51.

Vol. 1 – 2025

22⁸, y, en general, a una serie de “atentados terroristas armados” cometidos en territorio egipcio y procedentes de Libia que no entra a detallar.

En primer lugar, cabe destacar que no se refiere a estos hechos como ataques armados, sino como atentados terroristas armados. Así, se prescinde del término “ataque” y se añade el de “armado” para vincular de forma estrecha los hechos con la noción de ataque armado. Si bien se trata de una formulación particular, no es novedosa, en tanto en cuanto existe una práctica estatal en estos supuestos consistente en referirse a los atentados terroristas con entidad de ataque armado como “ataques terroristas”⁹.

Desde que tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional ha aceptado de una forma más o menos unánime que los actos terroristas pueden tener la entidad de un ataque armado¹⁰. No obstante, debe presentar la gravedad requerida, esto es, una escala y efectos suficientes¹¹. De esta manera, observando la aproximación sectorial de la Corte, parece que el acto terrorista al que se hace referencia en la comunicación quedaría lejos de los cientos de civiles muertos y la destrucción de pueblos, escuelas y centros religiosos a los que se hace referencia en el *Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo* de 2005¹². Asimismo, también queda lejos de los tres casos en los que se puede interpretar que el Consejo de Seguridad ha considerado, implícitamente, que el acto terrorista en cuestión tenía la entidad de ataque armado. Por un lado, las Resoluciones 1368 (2001), de 12 de septiembre, y 1373 (2001), de 28 de septiembre, que hacen referencia al mayor atentado terrorista de la historia, donde más de 6000 personas perdieron la vida, y que produjo unos efectos y consecuencias graves durante la primera década del siglo y algunos otros que llegan hasta nuestros días. Por otro lado, la Resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre, elaborada tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, que dejó 130 civiles y 415 heridos de diferentes nacionalidades y que, además, contiene una condena de los “ataques terroristas” del *Dáesh*. En este sentido, no parece que el acto terrorista del 26 de

⁸ Farouk Mahfouz, Heba, “Gunmen kill at least 28 Coptic Christians in central Egypt”, *The Washington Post*, 26 May 2017, https://www.washingtonpost.com/world/gunmen-kill-23-christians-in-central-egypt/2017/05/26/3d2693dc-41fc-11e7-adba-394ee67a7582_story.html y BBC, “Egypt Coptic Christians killed in bus attack”, *BBC*, 26 May 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40059307>.

⁹ A esta conclusión llegamos en nuestro estudio sobre la cuestión. Véase: Obregón Fernández, Aritz, “Aplicabilidad del derecho a la legítima defensa contra el terrorismo internacional: el acto terrorista como ataque armado”, *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, vol. 71, nº 2, 2023, pp. 125-129, <https://doi.org/10.18543/ed.2929>.

Específicamente, véanse las declaraciones expresas de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Véase: Naciones Unidas. 2021. *Compendio oficial de las contribuciones nacionales voluntarias sobre la cuestión de cómo se aplica el derecho internacional al uso de las tecnologías de la información*, A/76/136, 13 julio 2021, p. 43; Francia, *Arria sur le recours à la forcé et lègitime défense: éléments de langage*, S/2021/247, 8 marzo 2021, p. 36; Italia, *Italian Position Paper on International Law and Cyberspace*, 2021, p. 9, http://esteri.it/mae/resource/doc/2021/11/italian_position_paper_on_international_law_and_cyberspace.pdf y Reino Unido, *UK Statement – Arria meeting on Article 51 of the UN Charter*, S/2021/247, 8 marzo 2021, p. 64.

¹⁰ Obregón Fernández, Aritz, “Aplicabilidad del derecho...”, *op. cit.*, pp. 125-129. Véase también:

Wood, Michael. 2014. “Terrorism and the international law on the use of force”, en Saul, Ben, *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 2014, pp. 196-197, <https://doi.org/10.4337/9780857938817.00020>.

¹¹ CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, párrs.195 y 247.

¹² CIJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment*, 19 December 2005, ICJ Reports 2005, p. 168, párr. 132.

Vol. 1 – 2025

mayo de 2017, por sí solo, tenga la gravedad suficiente para ser calificado de ataque armado¹³, primer prerequisite para activar la legítima defensa.

No obstante, como apuntábamos, además de la referencia expresa al atentado del 26 de mayo, también se incluyó una alusión general a los atentados terroristas lanzados desde Libia. Una revisión de los acontecimientos de aquella época certifica la aseveración egipcia de que el país venía sufriendo reiterados atentados contra diferentes grupos y personas.

La comunidad copta en particular, que históricamente ha sufrido una persecución por su credo, desde la segunda década del siglo XXI viene soportando ataques constantes por parte de grupos terroristas como el *Dáesh*. Solo durante los primeros meses de 2017, contabilizamos hasta tres atentados; uno de ellos, el del 9 de abril contra dos iglesias coptas durante el Domingo de Ramos, causó 45 muertos y 130 heridos, lo cual provocó la instauración del estado de emergencia nacional durante tres meses¹⁴. Otros grupos de personas, como los extranjeros que estaban en Egipto en calidad de turistas, también estaban siendo objetivos del terrorismo yihadista durante aquellos años. Por ejemplo, el 8 de enero de 2016, dos personas adscritas al *Dáesh* asaltaron un hotel del Mar Rojo y atacaron con cuchillos a dos turistas. Un año después, el 14 de julio, un egipcio vinculado con la organización yihadista irrumpió en la playa privada de un hotel de la misma localidad, Hurghada, matando a tres personas e hiriendo a cuatro¹⁵.

Así pues, cabrían dos explicaciones sobre la aseveración egipcia de que fueron varios atentados los que justificaron la acción militar. La primera partiría de la consideración, en línea con lo que hemos señalado, de que el atentado del 26 de mayo, aunque una tragedia desde el punto de vista humano, no tenía la entidad suficiente para ser calificable como un ataque armado. De esta manera, la referencia a esa “serie de atentados terroristas armados” estaría dirigida a cumplir con la denominada doctrina de acumulación de actos¹⁶, esto es, la toma en consideración de todos los atentados sufridos, entendidos como usos menores de la fuerza, pero que valorados en conjunto superarían el umbral de gravedad generalmente exigido, pudiéndose hablar entonces de la existencia de un ataque armado.

¹³ Como veremos después, ni siquiera se trató del atentado terrorista más mortífero sufrido durante esos meses. En contra de nuestra interpretación, véase: Birkett, Aley, “Another Hole in the Wall? Evaluating the Legality of Egypt’s 2017 Airstrikes Against Non-State Targets in Libya Under the *Jus ad Bellum*”, *Netherlands International Law Review*, vol. 69, pp. 97-101, 2022, <https://doi.org/10.1007/s40802-022-00210-4>.

¹⁴ Los otros dos atentados de los primeros meses de ese año fueron el asesinato de siete cristianos en el Sinaí después de que el *Dáesh* llamara a atacar a las personas que profesan esta religión y el asesinato a tiros de otro cristiano el 7 de mayo en la ciudad egipcia de Al Arish. Véase: Al Jazeera, “Egypt’s Coptic Christians flee Sinai after killings”, *Al Jazeera*, 26 Feb 2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/2/26/egypts-coptic-christians-flee-sinai-after-killings> y BBC, “Egypt Coptic...”, *op. cit.*

¹⁵ BBC, “Egypt attack: Three tourists stabbed at Hurghada hotel”, *BBC*, 8 January 2016, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-35268713> y Hatem, Ahmed y Hendawi, Hamza, “Egypt knife attacker first sat, spoke with 2 German victims”, *Associated Press*, 17 July 2017, <https://www.spokesman.com/stories/2017/jul/15/egypt-knife-attacker-first-sat-spoke-with-2-german/>.

¹⁶ Sobre la doctrina, véase: CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, párr. 64; CIJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment*, 19 December 2005, ICJ Reports 2005, p. 168, párr. 146; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 7 y Obregón Fernández, Aritz, “Aplicabilidad del derecho...”, *op. cit.*, pp. 135-138.

Vol. 1 – 2025

Frente a esta interpretación, cabe realizar dos precisiones. Por un lado, en los casos en los que se opte por hacer uso de la doctrina de acumulación de actos es relevante tener en cuenta la atribución del hecho a un mismo autor. En el caso de ataques interestatales esto no presenta grandes problemas, pero en el del terrorismo internacional se trata de un aspecto central, en tanto en cuanto los grupos actúan de forma clandestina, se producen reivindicaciones de autoría falsas y, en ocasiones, los responsables de la acción pueden estar vinculados a las organizaciones terroristas con vínculos muy tenues, pudiendo existir una simple adscripción ideológica. En este caso, la prensa informó de que se realizaron ataques aéreos contra grupos asociados a *Al Qaeda*, mientras que el atentado del 26 de mayo fue reivindicado por el *Dáesh*¹⁷. La invocación de esta doctrina de acumulación de actos sería más que cuestionable, ya que pareciera que se está atacando una amenaza terrorista general de diferentes grupos más que una serie de actos concretos, que en conjunto tendrían la entidad de un ataque armado, de una organización específica. Por otro lado, en estos casos también se debe tener en cuenta el paso del tiempo entre los diferentes actos que conformarían el ataque armado. En contra de lo señalado por la Corte¹⁸, solo defendemos la aplicabilidad de esta doctrina durante periodos razonables de tiempo, esto es, horas o a lo sumo días, durante los cuales el Consejo de Seguridad no tenga la capacidad material de pronunciarse. Si entre los actos terroristas trascurren semanas o meses, como es el caso de Egipto, el órgano de Naciones Unidas cuenta con tiempo más que suficiente para tomar las medidas necesarias¹⁹. En cualquier caso, la noción de “atentado terrorista armado” parece desmentir que esta hubiera sido la hipótesis egipcia.

La segunda explicación a las referencias a una pluralidad de atentados terroristas estaría orientada a justificar la inminencia de futuros atentados armados que, se entiende, tendrían la entidad de ataque armado, un planteamiento que *a posteriori* se ha demostrado cierto ya que los ataques terroristas contra los cristianos coptos y otros grupos y personas han continuado hasta la actualidad. No obstante, en la comunicación no se aporta más información sobre este extremo, no pudiéndose discernir si nos encontramos ante una noción de inminencia clásica que descansa en lo que algunos han denominado legítima defensa anticipada en sentido estricto –*anticipatory self-defense lato sensu*–²⁰, o ante una noción de inminencia que haga referencia a una amenaza real, pero no específica, adentrándonos en el terreno de la legítima defensa preventiva u otra interpretación. Si bien hay argumentos que invitan a considerar el segundo escenario²¹, lo cierto es que la carta no aporta la información suficiente para posicionarse.

¹⁷ Ash, Nigel, “New Egyptian Derna airstrikes as Cairo warns of Libyan Islamist threat”, *Libya Herald*, 30 May 2017, <https://libyaherald.com/2017/05/new-egyptian-derna-airstrikes-as-cairo-warns-of-libyan-islamist-threat/>; DW, “Lanza Egipto ataques aéreos en el este de Libia”, *DW*, 26 mayo 2017, <https://www.dw.com/es/lanza-egipto-ataques-a%C3%A9reos-en-el-este-de-libia/a-39005543> y Stephen, Chris, “Egypt hits Libyan terror camps again after attack kills 29 Copts”, *The Guardian*, 27 May 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/27/egypt-hits-libyan-terror-camps-again-after-attack-kills-29-copts>.

¹⁸ CIJ, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, 6 November 2003, ICJ Reports 2003, p. 161, párr. 64.

¹⁹ Obregón Fernández, Aritz, “Aplicabilidad del derecho...”, *op. cit.*, pp. 137-138.

²⁰ IDI, *10th Commission – Sub-group A (Report)...*, *op. cit.*, párr. 89.

²¹ Si se atiende a que Egipto no afirmó la existencia de ataques armados inminentes como tal, sino que solo hizo referencia a actos terroristas pasados, no identificó al autor o autores de los ataques y la operación se dirigió contra

Vol. 1 – 2025

En relación con la falta de información, también sería posible interpretar la acción como una represalia armada prohibida. Dado que en la comunicación no se hace ninguna referencia explícita a ataques inminentes o futuros, limitándose a señalar los atentados terroristas armados sufridos en el pasado, en línea con lo que sostuvo parte de la prensa y las declaraciones atribuidas al Presidente egipcio Abdul Fattah al-Sisi²², los ataques aéreos podrían ser simples represalias. Por tanto, al no concurrir el requisito consuetudinario de ejercicio de la legítima defensa relativo a la necesidad²³, la acción sería ilícita.

En suma, en la medida en la que los atentados terroristas habían concluido y no existía fundamento alguno para afirmar la existencia de un ataque armado inminente, la acción, se interprete como una represalia armada o como un ejercicio en legítima defensa preventiva, fue ilícita.

En todo caso, no es el único aspecto conflictivo de su alegación en legítima defensa, debiendo detenernos en lo que muchos entienden que se trata del segundo prerrequisito para la activación de la legítima defensa contra actores no estatales, esto es, la atribución de la responsabilidad a un Estado de los hechos cometidos por el grupo contra el que se realiza la acción.

El primer aspecto a destacar es que Egipto, en la comunicación al Consejo de Seguridad, no identificó a los autores de los hechos, limitándose a señalar que existían “datos de inteligencia” que confirmaban la “implicación” de un grupo de organizaciones terroristas indeterminadas en una serie de “ataques terroristas armados” de los cuales solo se cita uno de ellos. Así, el atentado del 26 de mayo fue reivindicado por el *Dáesh*, mientras que la prensa informó de que Egipto había atacado al Consejo de la Shura de los Muyahidines de Derna, una organización afiliada a *Al Qaeda*. Incluso si se aceptara el derecho a la legítima defensa contra actores no estatales independientes, la acción en legítima defensa debe ejercitarse contra el autor de la acción, sino se trataría de un uso de la fuerza ilícito. Por consiguiente, en el mejor de los casos, Egipto no aportó información suficiente para que el Consejo de Seguridad pudiera ejercer sus funciones y tomar las medidas necesarias identificando las amenazas de ataques inminentes de diversos grupos. En el peor de los casos, en línea de lo ya señalado, se trató de un ataque general contra diferentes grupos que suponían una amenaza para el país o simples actos de represalia por los últimos atentados terroristas.

El segundo aspecto a reseñar se refiere a la atribución de la responsabilidad de los ataques cometidos por grupos terroristas, en este caso, al Estado libio. Egipto, rompiendo

grupos adscritos a *Al Qaeda* y contra el *Dáesh*, sería posible interpretarlo como una acción contra la amenaza general que representaban los grupos terroristas, calificando la operación militar de acción en legítima defensa preventiva. Más allá de las declaraciones gubernamentales, a la luz de que los atentados terroristas continuaron sucediéndose y no se produjeron acciones militares de esta clase, no parece que el objetivo de los ataques fuera mermar la capacidad operativa de las organizaciones atacadas. Véase: Ash, Nigel, “New Egyptian...”, *op. cit.*

²² Por ejemplo, DW, “Lanza Egipto...”, *op. cit.* y BBC, “Egypt hits...”, *op. cit.*

²³ Descartada la posibilidad de nuevos ataques inminentes, nos encontraríamos con que la acción no era necesaria, en tanto en cuanto los “ataques terroristas armados” a los que se refería en la carta habían concluido. La corta duración que habitualmente presentan los actos terroristas evidencia que no es una institución adecuada para enfrentar esta clase de amenazas. Sobre los retos de la aplicación de estas condiciones al fenómeno del terrorismo internacional, véase: Obregón Fernández, Aritz, “Las condiciones consuetudinarias del ejercicio de la legítima defensa a la luz de la práctica antiterrorista”, *Ius et Praxis*, vol. 30, nº 2, 2024, pp. 22-42, <https://doi.org/10.4067/S0718-00122024000200022>.

Vol. 1 – 2025

con su práctica internacional precedente, reivindicó el derecho a la legítima defensa contra actores no estatales independientes. Como es bien sabido, algunos Estados, fundamentalmente occidentales, han tratado de impulsar una modificación consuetudinaria o reinterpretación de esta institución.

Unida a esta interpretación de la legítima defensa, siguiendo la práctica de algunos Estados occidentales, Egipto también alegó la doctrina *unwilling or unable*. Esta propuesta doctrinal, sin fundamento jurídico alguno y contraria a principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional como la integridad territorial y la soberanía de los Estados²⁴, plantea la posibilidad de realizar acciones militares cuando el Estado en el que se encuentra el grupo responsable del ataque armado no pueda o no quiera reprimirle²⁵.

De esta manera, Egipto, dando por supuesto la aplicabilidad de la institución contra grupos terroristas, realizó dos aseveraciones en relación con esta doctrina. Por un lado, llamaba a tener en cuenta la situación de seguridad, “su deterioro en determinadas zonas de Libia y la pérdida del control del Estado en algunas de ellas”²⁶, elemento que fue condición de posibilidad para la comisión de esos atentados. Con ello, planteaba de una manera más o menos implícita que se cumplía una de las condiciones de esa doctrina. Los términos utilizados –Estado en vez de Gobierno– se apartan de la práctica internacional en este sentido²⁷ y no parecen ser casuales, ya que el territorio sobre el que se lanzó la operación militar correspondía a la zona de actuación del llamado Ejército Nacional Libio, con el que se coordinó el ataque. Por otro lado, subrayó que los ataques aéreos se “dirigieron únicamente contra los miembros y las instalaciones de las organizaciones terroristas y no contra el Estado libio”²⁸. En este punto, Egipto replica lo señalado por otros Estados en sus invocaciones de la doctrina²⁹.

Salta a la vista que se trató de una alegación completamente irregular. Como miembro del Movimiento de Países No Alineados, con anterioridad y posterioridad a los hechos Egipto ha mantenido una interpretación clásica de este derecho. Así, desde 2006, ha venido reafirmando que “[...] consistent with the practice of the UN and international law as pronounced by the ICJ, the Article 51 of the UN Charter is restrictive and should not be rewritten or re-interpreted”³⁰. Asimismo, en 2024, como miembro de la Unión Africana,

²⁴ Aquí abordamos una crítica integral a esta doctrina: Obregón Fernández, Aritz, “La inaplicabilidad de la doctrina *unwilling or unable* en la lucha antiterrorista: una manifestación del Derecho internacional hegemónico”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 13, nº 5, pp. 1783-1816, <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1786>.

²⁵ Sobre la teoría en sí, véase: Deeks, Ashley S., “Unwilling or Unable: Toward a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defense”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, nº 3, 2012, pp. 449-506, <https://www.law.virginia.edu/scholarship/publication/ashley-s-deeks/866576>; Cervell Hortal, María José, “Sobre la doctrina ‘unwilling or unable state’ (¿podría el fin justificar los medios?)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, nº 1, 2018, pp. 77-78, <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/621>; Pak, Hui Chol y Son, Hye Ryon, “Military intervention in Syria and the ‘unwilling or unable’ test: lawful or unlawful?”, *Russian Law Journal*, vol. 7, nº 4, 2019, p. 75, <https://doi.org/10.1017/S0922156516000315> y Obregón Fernández, Aritz, “La inaplicabilidad...”, *op. cit.*, pp. 1786-1789.

²⁶ S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1.

²⁷ Por ejemplo, véanse las justificaciones de Alemania (S/2015/946, 10 diciembre 2015, p. 1), Bélgica (S/2016/523, 7 junio 2016, p. 1) o Noruega (S/2016/513, 3 junio 2016, p. 1) para combatir al *Dáesh* en Siria.

²⁸ S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1.

²⁹ Por ejemplo, Alemania (S/2015/946), Bélgica (S/2016/523) y Noruega (S/2016/513).

³⁰ A modo de ejemplo, véase: MNOAL, *14th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement*, NAM/2006/Doc.1/Rev.3, 11 a 16 septiembre 2006, párr. 20.2; MNOAL, *16th Ministerial*

Vol. 1 – 2025

suscribió la posición común sobre la aplicación del derecho internacional en el ciberespacio en la que se sostiene, sin ningún género de dudas, que la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza y sus excepciones solo son aplicables al comportamiento de los actores no estatales que sea atribuible a Estados. Por tanto, solo podrá invocarse el derecho a la legítima defensa cuando el ataque armado –cibernético– sea atribuible a un Estado conforme a las normas de responsabilidad internacional del Estado contenidas en el Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) de la Comisión de Derecho Internacional³¹.

Estas consideraciones, que rechazan la aplicabilidad del derecho a la legítima defensa y descartan la tesis *contra legem* de la doctrina *unwilling or unable*³², suponen un reconocimiento implícito de que sus ataques aéreos no estaban amparados por el derecho a la legítima defensa, ya que según su propia interpretación anterior y posterior era necesario atribuir el ataque armado a un Estado y él mismo negó que el Estado libio tuviera responsabilidad alguna.

En definitiva, la acción militar egipcia no fue acorde al derecho vigente de la legítima defensa en la medida en la que los “ataques armados terroristas” habían concluido, no se hizo la menor referencia a la existencia de una amenaza de ataque inminente y la acción no podía ser atribuida al Estado libio.

III - La “coordinación” con el Ejército Nacional Libio: ¿solicitud de asistencia militar de un actor no estatal?

Una vez determinada la inaplicabilidad del derecho a la legítima defensa en el supuesto analizado, cabe referirse al segundo de los títulos jurídicos principales alegados en la comunicación egipcia al Consejo de Seguridad: una supuesta solicitud de asistencia militar o intervención por invitación.

El representante egipcio al informar de la acción militar afirmó que se realizó “en coordinación con el Ejército Nacional Libio”, evocando una suerte de consentimiento de intervención³³. En términos prácticamente similares se pronunció dos años antes cuando sostuvo que se debía permitir a los Estados que desearan ayudar al Gobierno libio a combatir el terrorismo a hacerlo “bajo la condición de que dicha asistencia se brinde en coordinación con el Gobierno libio y con su anuencia”³⁴, tal y como hizo con el ataque

Conference and Commemorative Meeting of the Non-Aligned Movement, NAM/2011/Doc.1/Rev.1, 23 a 27 mayo 2011, párr. 28.2; MNOAL, *18th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement*, NAM/2019/CoB/Doc.1, 25 y 26 octubre 2019, párr. 37.2 y MONAL, *19th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement*, NAM 2024/CoB/Doc.1, 19 y 20 enero 2024, párr. 42.2.

³¹ Unión Africana, *Common African Position on the Application of International Law to the Use of Information and Communication Technologies in Cyberspace*, 11 January 2024, párrs. 43 y 61, www.papsrepository.africa-union.org/bitstream/handle/123456789/2022/1196%20AU%20Common%20Position%20Adopted%20Version%20-%20EN.pdf?sequence=11&isAllowed=y.

³² Aunque el hecho de atacar a un actor no estatal no implique necesariamente un ataque contra el Estado en el que se encuentra, se requiere el consentimiento de dicho Gobierno. Cuando este no media, nos encontramos ante un uso de la fuerza ilícito que viola la soberanía y la integridad territorial del Estado. En este sentido, véase: Obregón Fernández, Aritz, “La inaplicabilidad...”, *op. cit.*, pp. 1793-1794.

³³ Egipto y el Ejército Nacional Libio se coordinaron para atacar por aire y tierra las localidades de Jufra y Derna Véase: Ash, Nigel, “New Egyptian...”, *op. cit.*.

³⁴ S/PV.7387, 18 febrero 2015, p. 7.

Vol. 1 – 2025

aéreo del 16 de febrero de 2015, consentido y coordinado con el Gobierno internacionalmente reconocido entonces³⁵.

El consentimiento, como se sabe, es el fundamento de esta prerrogativa soberana³⁶. Aunque el encaje jurídico de la misma continúa siendo objeto de debate, se trata de una práctica generalmente aceptada a través de la cual los Gobiernos de los Estados que enfrentan un problema interno que no son capaces de afrontar por sí mismos, ya sean insurrecciones, revueltas, rescate de nacionales, diferentes tipos de criminalidad organizada o la actividad de grupos terroristas, solicitan la asistencia de otros Estados y Organizaciones internacionales para que intervengan en su territorio y colaboren con él³⁷. La asistencia puede adoptar un sinnúmero de formas: desde el establecimiento de bases militares permanentes hasta la prestación de inteligencia, material militar, ayuda financiera o capacitación de cualquier clase, pasando por la realización de operaciones militares en el territorio del Estado, como sería el supuesto alegado por Egipto.

En este sentido, existe un acuerdo prácticamente unánime en la doctrina, reflejado en gran medida en la práctica estatal, de que el consentimiento, como base de toda asistencia, debe satisfacer los criterios de validez establecidos por la Comisión de Derecho Internacional para la prestación del consentimiento como causa excluyente de la licitud³⁸, plasmados tanto en los artículos 48 a 52 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados como en el Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos

³⁵ En esta ocasión, el consentimiento –reconocido por el propio Gobierno libio– constituyó un título jurídico de intervención suficiente para intervenir. Véase: *Ibid.*, p. 5. Sobre la acción, véase: “Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 29, n° 3, 2016, pp. 756-757, <https://doi.org/10.1017/S0922156516000303>.

³⁶ Véase nuestra aproximación general a esta práctica internacional: Obregón Fernández, Aritz, “La solicitud de asistencia militar o intervención por invitación: una aproximación desde la práctica antiterrorista”, *Revista española de derecho internacional*, vol. 76, n° 1, pp. 195-223, <https://doi.org/10.36151/REDI.76.1.7>.

³⁷ IDI, *10th Commission – Sub-group B (Report): ‘Present Problems of the Use of force in International Law. Sub-group: Intervention by Invitation’*, Nápoles, 2009, párrs. 43-59, <https://www.idi-ii.org/app/uploads/2017/06/Reisman.pdf>; IDI, *10th Commission – Sub-group C (Resolution): ‘Present Problems of the Use of force in International Law. Sub-group: Military assistance on request’*, Rhodes, 2011, arts. 1.1 y 2.2, https://www.idi-ii.org/app/uploads/2017/06/2011_rhodes_10_C_en.pdf; Cervell Hortal, María José, “Un caleidoscopio sobre el uso de la fuerza (el conflicto sirio)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 36, 2018, p. 11; St-Fleur, Yvenson, “L’intervention par invitation d’un État tiers: le consentement au recours à la force contre des combattants étrangers terroristes” en Crawford, James, (Ed.), *et al.*, *The International Legal Order: Current Needs and Possible Responses. Essays in Honour of Djamchid Momtaz*, Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017, pp. 791-792; Bannelier, Karine y Christakis, Theodore, “Under the UN Security Council’s Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, núm. 4, 2013, pp. 863-864, <https://doi.org/10.1017/S0922156513000447>; FOX, Gregory H., “Intervention by invitation”, en WELLER, Marc, (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 81; Brookman-Byrne, Max, “Consent and the use of force: an examination of ‘intervention by invitation’ as a basis for US drone strikes in Pakistan, Somalia and Yemen”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 3, n° 1, 2016, p. 98 y pp. 103-104, <http://doi.org/10.1080/20531702.2015.1135658>; Visser, Laura, “Intervention by invitation and collective self-defence: two sides of the same coin?”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, n° 2, 2020, p. 298, <http://doi.org/10.1080/20531702.2020.1834767>; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19.

³⁸ Corten, Oliver, *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford – Portland, Hart, 2010, p. 266-276; IDI, *10th Commission – Sub-group B (Report)...*, *op. cit.*, párr. 86; Henderson, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 369; Pak, Hui Chol y Son, Hye Ryon, “Military...”, *op. cit.*, pp. 86-87; Brookman-Byrne, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 98 y Cervell Hortal, María José, “Un caleidoscopio...”, *op. cit.*, p. 5.

LA OPERACIÓN MILITAR DE EGIPTO DE 2017 CONTRA GRUPOS TERRORISTAS EN LIBIA ANTE EL
IUS AD BELLUM

Vol. 1 – 2025

internacionalmente ilícitos³⁹. De esta manera, debe tratarse de un consentimiento claro o explícito, libre, específico para la asistencia en cuestión, realizado de forma previa a la intervención y, lo que es más importante para el presente caso, que lo otorguen los representantes del Estado con capacidad de comprometerlo internacionalmente⁴⁰. Generalmente se considera que la entidad con la autoridad suficiente para aceptar o proponer una asistencia militar es el Gobierno del Estado⁴¹, pudiendo ser comunicada por la jefatura del Estado, del Gobierno o del Ministerio de Exteriores⁴².

Así pues, para sostener que la acción militar de Egipto contó con una solicitud o consentimiento de asistencia militar, sería necesario que hubiera sido decidida por el Gobierno del Estado libio o, al menos, que el Ejército Nacional Libio se constituyese como la fuerza militar oficial del Estado libio⁴³.

No obstante, la realidad era bien diferente. El Ejército Nacional Libio es una organización militar dirigida por el Mariscal Jalifa Haftar, que obedece al Gobierno de Tobruk y que ha venido teniendo bajo su control la mayor parte del este y centro del país. Frente a este actor no estatal, se encontraba el Gobierno de Acuerdo Nacional, un gobierno surgido del Acuerdo Político Libio de Sjirat, auspiciado por Naciones Unidas, que fue generalmente reconocido como el “único Gobierno legítimo de Libia”⁴⁴ por 21 Estados, y cuatro

³⁹ Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)*, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2), comentario 4 al art. 20 y comentario 6 al art. 26.

⁴⁰ *Ibid.*, comentario 6 al art. 20; IDI, *10th Commission – Sub-group B (Report)...*, *op. cit.*, párrs. 62-63; IDI, *10th Commission – Sub-group C (Resolution)...*, *op. cit.*, art. 1.b y 4.2; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; Henderson, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 371-372; Fleur, Yvenson, “L’intervention...”, *op. cit.*, p. 794; Corten, Oliver, *The Law Against War...*, *op. cit.*, pp. 267-270; Brookman-Byrne, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 104; Cervell Hortal, María José, “Un caleidoscopio...”, *op. cit.*, pp. 5-6;

⁴¹ CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, párr. 246 y CIJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment*, 19 December 2005, ICJ Reports 2005, p. 168, párr. 127; IDI, *10th Commission – Sub-group B (Report)...*, *op. cit.*, párr. 75; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 18; Corten, Oliver, *The Law Against War...*, *op. cit.*, p. 226; Brookman-Byrne, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 100 y p. 117; Visser, Laura, “Intervention by invitation and...”, *op. cit.*, p. 295 y Cervell Hortal, María José, “Un caleidoscopio...”, *op. cit.*, p. 6.

⁴² Henderson, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 352 y Brookman-Byrne, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 117. Véase también: art. 7.2.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.

⁴³ Aunque está bien establecido que el Gobierno del Estado es el último responsable de consentir la intervención por invitación, hay casos en los que altos mandos militares han prestado dicho consentimiento. Uno de los casos más sonados de las últimas dos décadas puede ser el consentimiento secreto otorgado por Pakistán a Estados Unidos. En este sentido, véase: Estados Unidos, “Immunity for Musharraf likely after Zardari’s election as President”, *U.S. Diplomatic cable*, 23 agosto 2008, punto 11, https://wikileaks.org/plusd/cables/08ISLAMABAD2802_a.html y Estados Unidos, “Pakistan army GHQ again approves embedding U.S. Special Forces personnel to support military operations”, *U.S. Diplomatic cable*, 9 octubre 2009, https://wikileaks.org/plusd/cables/09ISLAMABAD2449_a.html.

⁴⁴ A través del Comunicado de Roma, de 13 de diciembre de 2015, 21 Estados –Alemania, Arabia Saudí, Argelia, Chad, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Jordania, Malta, Marruecos, Níger, Reino Unido, Rusia, Sudán, Túnez, Turquía y Qatar– y las cuatro Organizaciones internacionales citadas reconocieron al Gobierno de Acuerdo Nacional como el único gobierno legítimo de Libia. A la hora de aceptar las credenciales del gobierno para el periodo 71º de la Asamblea General, a diferencia de los conflictos que tuvieron lugar en 2011 para la aceptación de las credenciales del Gobierno de Transición Nacional, en 2016 se aceptaron sin requerir votación alguna. Véase: A/RES/66/1, 16 septiembre 2011; A/RES/71/132, 12 diciembre 2016; Asamblea General, *After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional*

LA OPERACIÓN MILITAR DE EGIPTO DE 2017 CONTRA GRUPOS TERRORISTAS EN LIBIA ANTE EL
IUS AD BELLUM

Vol. 1 – 2025

Organizaciones Internacionales, la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana, la Unión Europea, así como las Naciones Unidas. Este reconocimiento recibió el respaldo del Consejo de Seguridad por medio de la Resolución 2259 (2015), de 23 de diciembre, en la que, además, realizó llamamientos a la comunidad internacional para que asistiera al recién formado gobierno e instó a las principales instituciones del país a que aceptaran su autoridad⁴⁵. De hecho, reforzó la capacidad del Gobierno de Acuerdo Nacional para realizar solicitudes de asistencia militar cuando pidió a los Estados que le prestaran de forma activa ayuda con el fin de derrotar al *Dáesh* y a otras entidades de carácter terrorista, como *Ansar al-Sharíá* y a grupos vinculados al *Dáesh* y *Al Qaeda*, pero siempre “a petición” del nuevo Gobierno⁴⁶; tal y como realizó Estados Unidos⁴⁷.

Dejando de lado el vaivén político libio, que continuó, incluso con la formación de un gobierno posterior respaldado por el mariscal Haftar⁴⁸, durante el momento en el que tuvo lugar la intervención, no hay lugar a duda de que el Gobierno internacionalmente reconocido era el Gobierno de Acuerdo Nacional y que, además, contaba con el beneplácito del Consejo de Seguridad para alcanzar acuerdos de asistencia militar. Por consiguiente, el Ejército Nacional Libio, en el momento en el que Egipto envió la carta al Consejo de Seguridad para afirmar la coordinación de los ataques aéreos con él, no era más que un actor no estatal.

Council of Libya as Country's Representative for Sixty-Sixth Session, A/11137, 16 septiembre 2011, <http://un.org/press/en/2011/ga11137.doc.htm> y *Joint Communiqué of the Ministerial Meeting for Libya in Rome*, 13 diciembre 2015, <http://unsmil.unmissions.org/ministerial-meeting-libya-december-13-2015-%E2%80%93-rome-italy>.

⁴⁵ S/RES/2259(2015), 23 diciembre 2015, especialmente puntos 3, 4, 6 y 9.

⁴⁶ *Ibid.*, punto 16, así como puntos 2 y 6.

⁴⁷ Conforme a la propia información aportada por Estados Unidos, intervino en Libia para atacar al *Dáesh* alegando el consentimiento del Gobierno de Acuerdo Nacional y su supuesto derecho a la legítima defensa – individual– contra actores no estatales. En esta línea, se tuvo constancia del despliegue de operativos de fuerzas especiales sobre el terreno para asistir a las fuerzas gubernamentales, así como de diversos bombardeos contra posiciones de la organización terrorista. Ver: Estados Unidos, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operation*, 2016, pp. 10-12 y p. 17, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf y Estados Unidos, *Statement by Pentagon Press Secretary Peter Cook on US Air Strike in Libya*, 1 agosto 2016, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/881794/statement-by-pentagon-press-secretary-peter-cook-on-us-air-strike-in-libya/>.

⁴⁸ A pesar del reconocimiento del Gobierno de Acuerdo Nacional, estuvo enfrentado militarmente a otros actores no estatales que reclamaban ser el Gobierno legítimo del país y que contaban con el respaldo de potencias extranjeras que pretendían asegurar sus intereses. En 2021 fue sustituido por el Gobierno de Unidad Nacional, fruto de un acuerdo entre el Gobierno de Acuerdo Nacional y la Cámara de Representantes, en el que se encuadraba el Ejército Nacional Libio del mariscal Haftar, que también recibió el respaldo del Consejo de Seguridad. Sin embargo, la imposibilidad de alcanzar acuerdos sobre la gobernabilidad del país desembocó en que la Cámara de Representantes se desvinculara del Gobierno formado en 2021, creando el Gobierno de Estabilidad Nacional; esta situación pervive hasta hoy. Sobre la cuestión, véase: España, “Ficha país: Libia”, *Oficina de Información Diplomática*, julio 2024, pp. 2-4, https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/libia_ficha%20pais.pdf.

Vol. 1 – 2025

El derecho internacional es meridianamente claro en este punto. Tanto la jurisprudencia internacional⁴⁹, como la práctica estatal⁵⁰ y la doctrina más cualificada⁵¹ consideran que la solicitud o consentimiento de un actor no estatal no es un título jurídico de intervención válido, con independencia de que controle de manera efectiva parte del territorio o, como era el caso, que el Gobierno internacionalmente reconocido controlara de forma efectiva una zona muy limitada⁵².

En este sentido, visto el consentimiento otorgado a Estados Unidos para intervenir, parece razonable sostener que Egipto podría haber obtenido un acuerdo relativamente similar si no fuera por el hecho de que venía respaldando al mariscal Haftar en su intento de hacerse con todo el control de Libia.

En definitiva, los ataques aéreos contra grupos terroristas no se pudieron amparar en el consentimiento del Estado libio porque la única conformidad que se tenía en ese momento era la de un actor no estatal.

IV - La Resolución 2292 (2016): ¿una nueva Resolución 2249 (2015)?

Finalmente, cabe examinar las alegaciones egipcias en torno a la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad. Concretamente, en su carta al órgano afirmó que las medidas adoptadas eran acordes al llamamiento que el Consejo de Seguridad hizo a los Estados a que combatieran por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo⁵³:

“Insta a los Estados a que combatan por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo, de conformidad con sus obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas y sus demás obligaciones derivadas del derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario”⁵⁴.

⁴⁹ CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, párr. 246 y CIJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment*, 19 December 2005, ICJ Reports 2005, p. 168, párr. 227.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, el deber de todo Estado de abstenerse de cualquier tipo de actividad militar “que se desarrolle en el territorio de otro Estado sin su consentimiento” en A/RES/36/103, 9 diciembre 1981, punto II.o.

⁵¹ IDI, *10th Commission – Sub-group B (Report)*..., *op. cit.*, párr. 76; IDI, *10th Commission – Sub-group C (Resolution)*..., *op. cit.*, art. 1.b; ILA, *Final Report on Aggression*..., *op. cit.*, p. 18; Henderson, Christian, *The Use of force*..., *op. cit.*, p. 353; Corten, Oliver, *The Law Against War*..., *op. cit.*, pp. 260-262; Fox, Gregory H., “Intervention by invitation”, *op. cit.*, p. 821; Brookman-Byrne, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 107; Visser, Laura, “Intervention by invitation and...”, *op. cit.*, p. 295 y p. 298 y Cervell Hortal, María José, “Un caleidoscopio...”, *op. cit.*, p. 7.

⁵² Dicho gobierno condenó la intervención, evidenciando la inexistencia de cualquier clase de consentimiento por su parte. Véase: MEMO, “Libyan MPs condemn Egypt’s air strike on Derna”, *Middle East Monitor*, 30 May 2017, <https://www.middleeastmonitor.com/20170530-libyan-mps-condemn-egypts-air-strike-on-derna/>.

⁵³ S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1.

⁵⁴ S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 2.

Vol. 1 – 2025

De una lectura somera de esta resolución, aprobada conforme al Capítulo VII, se evidencia la existencia de una autorización expresa del uso de la fuerza⁵⁵ que Egipto no alegó⁵⁶. Como hemos adelantado, el Consejo de Seguridad, utilizando la fórmula “decide autorizar”, aprobó una “autorización condicionada”⁵⁷ a Estados y Organizaciones internacionales regionales, pensando en la Unión Europea, para que realizaran inspecciones a buques en alta mar, frente a las costas de Libia, con el fin de garantizar que se cumpliera el bloqueo impuesto por el órgano⁵⁸. La resolución clarifica que las autorizaciones se aplicarían “solo con respecto del contrabando de armas ilícitas y material conexo en alta mar frente a las costas de Libia”⁵⁹. En este sentido, las limitaciones impuestas para la inspección –búsqueda de consentimiento previo de buena fe para la inspección únicamente de los buques en alta mar frente a las costas de Libia–, así como la fórmula de autorización del uso de la fuerza utilizada –“todas las medidas acordes con las circunstancias específicas”– nos hacen descartar que la autorización contenida en la resolución pudiera constituir un título jurídico legítimo para intervenir militarmente contra los grupos terroristas en Libia. Dado que Egipto no incluyó esta autorización en su comunicación al Consejo de Seguridad, es factible asumir que llegó a una conclusión similar.

Atendiendo ahora a la alegación egipcia, es igualmente descartable que la resolución contenga una autorización implícita del uso de la fuerza en el llamamiento referenciado⁶⁰. Si bien es cierto que la resolución está presidida por el Capítulo VII, no contiene el lenguaje habitualmente empleado cuando se “autoriza” o “decide” el uso de la fuerza⁶¹. En lugar de incluir una referencia relativa a “todos los medios necesarios” o “todas las

⁵⁵ “Decide autorizar, a fin de hacer frente a la amenaza que representan las armas y municiones no protegidas en Libia y su proliferación, en estas circunstancias excepcionales y específicas, por un período de 12 meses a partir de la fecha de la presente resolución a los Estados Miembros a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones regionales, y tras consultas apropiadas con el Gobierno de Pacto Nacional, a fin de asegurar la estricta aplicación del embargo de armas contra Libia, inspeccionen, sin demoras indebidas, en alta mar frente a las costas de Libia, los buques que tengan su origen o su destino en Libia y sobre los que existan motivos razonables para creer que transportan armas o material conexo a Libia o desde su territorio, directa o indirectamente, en contravención de los párrafos 9 o 10 de la resolución 1970 (2011), modificados por el párrafo 13 de la resolución 2009 (2011), los párrafos 9 y 10 de la resolución 2095 (2013) y el párrafo 8 de la resolución 2174 (2014), a condición de que dichos Estados Miembros procuren de buena fe obtener en primer lugar el consentimiento del Estado del pabellón del buque antes de toda inspección de conformidad con el presente párrafo y exhorta a todos los Estados del pabellón de los citados buques a que cooperen con esas inspecciones”. S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 3.

⁵⁶ La comunicación egipcia es nítida en este sentido. Véase: S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1.

⁵⁷ La resolución establece que los Estados deben tratar de lograr, en primer lugar, el consentimiento del Estado del pabellón del buque para realizar la inspección. Tanto es así que China en la declaración posterior afirmó que el consentimiento era preceptivo. Véase: S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 3 y S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 4.

⁵⁸ Esto también se constata en las declaraciones posteriores a la aprobación de la resolución realizada por los Estados miembros, entre ellos, el propio Egipto. Véase: S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, puntos 3 a 5; China (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 4); Egipto (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 3); España (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 5); Francia (S/PV.7715, 14 junio 2016, pp. 6-7); Reino Unido (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 2); Rusia (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 3); Ucrania (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 5) y Venezuela (S/PV.7715, 14 junio 2016, p. 6).

⁵⁹ S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 9.

⁶⁰ S/2017/456, 27 mayo 2017, p. 1 y S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 2.

⁶¹ En este sentido, Birkett, Aley, “Another...”, *op. cit.*, pp. 93-94.

Vol. 1 – 2025

medidas necesarias”⁶², llamaba a que se combatiera “por todos los medios”⁶³ la amenaza a la paz y seguridad internacionales originada por el terrorismo. De esta manera, la fórmula utilizada era idéntica a la plasmada en resoluciones anteriores y posteriores a la Resolución 2929 (2016), con la salvedad de que en el resto de los casos se introdujo en el preámbulo⁶⁴ y en esta resolución se recogió en la parte dispositiva.

Es precisamente la inclusión de esta expresión en la parte dispositiva lo que invita a considerar si el Consejo de Seguridad pretendía reeditar el equilibrio de la Resolución 2249 (2015)⁶⁵. En esta línea, identificamos dos similitudes con la citada resolución. Por un lado, se utilizó un verbo performativo que no tiene implicaciones jurídicas: en este caso “insta” en vez de “exhorta”. Este término puede interpretarse como una apelación, llamada o emplazamiento a actuar de una determinada manera, sin derivarse de ello una obligación jurídica. Por otro lado, contenía una referencia similar relativa al marco jurídico a observar: se debía actuar conforme a la Carta de Naciones Unidas y las obligaciones derivadas del Derecho internacional, incluyendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho internacional de las personas refugiadas.

A partir de ahí, el resto de los elementos son diferentes. Primero, los grupos terroristas no representaban ninguna amenaza inusual. El Consejo simplemente manifestó la existencia de una “amenaza creciente” por los juramentos de lealtad al *Dáesh*⁶⁶. Así, aunque hay constancia de que el *Dáesh* controló parte del territorio libio durante un tiempo⁶⁷, no mereció las mismas calificaciones de la Resolución 2249 (2015). De este hecho podría derivarse que, para constituir una amenaza inusual a la paz y la seguridad internacionales, no basta con controlar parte de un territorio y vincularse a una organización que ha merecido esa calificación. Contraponiendo ambas resoluciones,

⁶² En esta línea, es destacable que en la propia resolución de 2016 utiliza otra fórmula: “todas las medidas acordes con las circunstancias específicas”. Sin lugar a duda, dado que se trataba de permitir unas inspecciones, la utilización de la fuerza autorizada se presenta más limitada que en otros casos. Véase: S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 4.

⁶³ S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 2.

⁶⁴ Entre otras, véase: S/RES/1368(2001), 12 septiembre 2001, considerando 2; S/RES/1440(2002), 24 octubre 2002, considerando 2; S/RES/1540(2004), 28 abril 2004, considerando 14, S/RES/2178(2014), 24 septiembre 2014, considerando 22; S/RES/2199(2015), 12 febrero 2015; S/RES/2249(2015), 20 noviembre 2015, considerando 7 o S/RES/2560(2020), 29 diciembre 2020, considerando 7.

⁶⁵ Véase nuestro análisis de la resolución en Obregón Fernández, Aritz, “Un análisis retrospectivo de la Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad: ¿un modelo para el futuro?”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, vol. 40, 2024, pp. 604-623, <https://doi.org/10.15581/010.40.605-636>. En general, véase: Akande, Dapo y Milanovic, Marko, “The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution”, *EJIL: Talk!*, 21 November 2015, <https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>; Starski, Paulina, ““Legitimized Self-Defense” – Quo Vadis Security Council?”, *EJIL:Talk!*, 10 December 2015, <http://ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/>; Milanovic, Marko, “How the Ambiguity of Resolution 2249 Does Its Work”, *EJIL:Talk!*, 3 diciembre 2015, <http://ejiltalk.org/how-the-ambiguity-of-resolution-2249-does-its-work> y Cocchini, Andrea, “¿Cómo interpretar la resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad?”, en Martínez Capdevila, Carmen, (Dtor.), *et al.*, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Valencia, AEPDIRI – Escuela Diplomática – Tirant lo Blanch, 2017, pp. 167-177.

⁶⁶ S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, considerando 4.

⁶⁷ Entre 2014 y 2016 el *Dáesh* consiguió controlar las ciudades libias de Derna y Sirte. Véase: De la Corte Ibáñez, Luis, “Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre los efectos más probables del fin del poder territorial del *Dáesh*”, *Boletín IEEE*, nº 8, 2017, pp. 583-584, https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_8.pdf.

Vol. 1 – 2025

puede sostenerse que, al menos, se requería controlar más territorio, ejercer sobre él y desde él una serie de acciones en sí mismas graves⁶⁸, la comisión de crímenes internacionales⁶⁹, así como suponer una amenaza no solo para el Estado y la región en la que se encuentra, sino también para un número significativo de Estados alejados de la zona de conflicto⁷⁰. Segundo, en este caso se plasmó explícitamente que se actuaba “en virtud del Capítulo VII”. Sin embargo, esto obedece al hecho de que se autorizó el uso de la fuerza para garantizar el bloqueo de armas impuesto sobre Libia. Tercero, centrándonos ya en el emplazamiento a combatir “por todos los medios” la amenaza del terrorismo, nos encontramos con que se trató de un llamamiento absolutamente genérico. No se identificó a los sujetos a los que se “combatía”, a los Estados u Organizaciones internacionales regionales encargados de realizar la acción, ni tampoco se establecía un límite territorial. Asimismo, la resolución afirmó que el objetivo era hacer frente a “las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo”⁷¹, más abstracto que el establecido en la Resolución 2249 (2015): erradicar el cobijo del *Dáesh* en Siria e Iraq y prevenir y reprimir actos terroristas⁷².

En cualquier caso, las dudas que pudieran existir sobre la equivalencia del punto 2 de la Resolución 2292 (2016) con la exhortación realizada en la Resolución 2249 (2015) se despejan si se atiende a las declaraciones de los participantes en la reunión que aprobó la resolución. Los Estados que emitieron una declaración en relación con la resolución, Egipto incluido, sostuvieron con claridad que el fin de la misma era controlar la entrada de armas en Libia para que estas no cayeran, fundamentalmente, en manos de grupos terroristas asociados al *Dáesh* y *Al Qaeda*. Es por ello por lo que cabe considerar el llamamiento de la Resolución 2292 (2016) como una reafirmación genérica de la determinación del Consejo de Seguridad y del marco jurídico aplicable en la lucha contra el terrorismo internacional, más que como una autorización implícita y absolutamente genérica del uso de la fuerza.

En suma, aunque Egipto tratara de justificar que la operación militar se adoptó conforme a las resoluciones antiterroristas del Consejo de Seguridad, específicamente la Resolución 2292 (2016), en ella no hay ninguna autorización del uso de la fuerza, ni tampoco una legitimación extrajurídica para intervenir en Libia en el sentido de la Resolución 2249 (2015)⁷³.

⁶⁸ Por ejemplo, el tráfico de bienes culturales o el control de recursos naturales. Véase: S/RES/2249(2015), 20 noviembre 2015, considerando 5.

⁶⁹ La referencia a los “constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados” ataques “dirigidos contra la población civil” en la Resolución 2249 (2015) parece apuntar en este sentido. Véase: S/RES/2249(2015), 20 noviembre 2015, considerando 5.

⁷⁰ En este punto, la presencia de Combatientes Terroristas Extranjeros parece ser el elemento determinante para afirmar que la amenaza va más allá de su entorno más cercano. Véase: S/RES/2249(2015), 20 noviembre 2015, considerando 5.

⁷¹ S/RES/2292(2016), 14 junio 2016, punto 2.

⁷² S/RES/2254 (2015), 18 diciembre 2015, punto 8.

⁷³ Obregón Fernández, Aritz, “Un análisis retrospectivo...”, *op. cit.*, pp. 620-623. En esta línea, véase: *A plea against the abusive invocation of self-defence as a response to terrorism*, 14 septiembre 2016, pp. 1-2, <https://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>; Andrea, *¿Por qué existen las guerras? Respuestas desde el Derecho internacional vigente*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 194-195 y Akande, Dapo y Milanovic, Marko, “The Constructive...”, *op. cit.*

V - A modo de conclusion

Descartada la aplicabilidad del derecho a la legítima defensa contra grupos terroristas, la falta de capacidad del Ejército Nacional Libio para solicitar asistencia militar y la existencia de autorización alguna por parte del Consejo de Seguridad, cabe concluir que la intervención egipcia en Libia constituyó un acto de agresión. Además de vulnerar la prohibición del uso de la fuerza, se produjo una violación de la integridad territorial y soberanía del Estado libio.

En este sentido, dado que con posterioridad a la acción continuó reafirmando las posiciones jurídicas sobre el derecho a la legítima defensa que venía manteniendo con anterioridad a la operación militar, su actuación en los ataques de 2015 y las declaraciones por la aprobación de la Resolución 2292 (2016), es razonable sostener que Egipto era consciente de que su acción era ilícita. En línea con la práctica de algunos Estados⁷⁴, ante la conciencia de la debilidad de su base jurídica de intervención, trató de recurrir a todos los argumentos jurídicos y extrajurídicos a su disposición para tratar de proyectar una apariencia de licitud⁷⁵.

El hecho de que el atentado del 26 de mayo se produjera durante el estado de emergencia, el país estuviera sufriendo una oleada de atentados terroristas y que no se produjeran más ataques aéreos de esta clase con posterioridad, invita a considerar que la operación militar, más que una acción en interés de la seguridad nacional para acabar con la amenaza del grupo –los atentados se siguieron sucediendo–, se trató de un intento de proyectar fuerza y determinación de cara a la ciudadanía egipcia. Desde este punto de vista, es razonable sostener que los ataques están más cercanos a la represalia armada que al derecho a la legítima defensa preventiva.

⁷⁴ Probablemente, los ejemplos más paradigmáticos de esto sean Estados Unidos, que alega sistemáticamente todos los títulos jurídicos a su alcance, y Turquía en sus intervenciones militares ilícitas en el norte de Siria e Iraq. Por ejemplo, véase: Estados Unidos, *Report on the Legal and Policy Frameworks...*, *op. cit.*, pp. 15-18 y S/2019/804, 9 octubre 2019, p. 2.

⁷⁵ Ahondamos en esta cuestión en Obregón Fernández, Aritz, “La concurrencia de títulos jurídicos de intervención en la lucha antiterrorista”, Pérez Calle, Ricardo Diego (coord.), *Economía, Derecho y Empresa ante una nueva era: digitalización, IA y competitividad en un entorno global*, 2024, pp. 1173-1189.