

## La acción europea, centrada en la migración y la seguridad, ha reducido a Libia a una periferia funcional entre Europa y África, en detrimento de un enfoque político a largo plazo.

*Virginie Collombier* es coordinadora científica, Luiss Mediterranean Platform.

# LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS LIBIA: UN FRACASO (GEO)POLÍTICO

Es una de las paradojas más evidentes de la política exterior europea contemporánea: justo cuando Ursula von der Leyen prometía, en 2019, dirigir una "Comisión geopolítica" y romper con la tradición tecnocrática de Bruselas, la Unión Europea (UE) veía cómo su influencia se desplomaba en la crisis más cercana y estratégica de su entorno: Libia.

"Europa debe aprender a hablar el lenguaje del poder", afirmaba entonces Josep Borrell. Sin embargo, seis años después, el balance es amargo: en su flanco sur, el Mediterráneo se ha convertido en un espacio de confrontación militar, donde la presencia europea se difumina frente a la de Turquía y Rusia. El sueño de una Europa capaz de influir en su entorno se ha estrellado con la realidad de un contexto cada vez más militarizado y menos europeo.

La fallida ofensiva del mariscal Jalifa Haftar contra Trípoli en 2019, que reavivó la guerra civil, marcó un giro decisivo. Mientras las capitales europeas vacilaban y se contradecían, Moscú y Ankara actuaban: la primera para apoyar a Haftar y sus fuerzas, la segunda para ayudar al gobierno reconocido por la ONU. En pocos meses, ambas potencias instalaron bases, desplegaron mercenarios y tomaron el control de aeropuertos, puertos e infraestructuras estratégicas, a pocos centenares de kilómetros de las costas italianas.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Qué instrumentos utiliza la UE para intervenir en el conflicto y por qué parecen tan poco eficaces? Desde 2011, la UE ha movilizado misiones de seguridad (EUBAM, EUNAVFOR MED Sophia y luego Irini), miles de millones de

euros en ayuda humanitaria y de estabilización a través del Fondo Fiduciario para África, e incluso patrocinó la Conferencia de Berlín para intentar relanzar el proceso político en 2021.

Sin embargo, esta movilización no ha bastado para transformar Libia en un socio estable ni para garantizar una influencia política europea creíble. Entre rivalidades nacionales, inercia tecnocrática y la priorización de la gestión de la seguridad sobre la acción política, la UE ha actuado sobre los síntomas de la crisis (migración, inseguridad) sin abordar sus causas. Resultado: se encuentra marginada en un conflicto estratégico, con su credibilidad dañada y su ambición de grandeza geopolítica comprometida.

### INTERESES NACIONALES DIVERGENTES Y AUSENCIA DE VISIÓN ESTRATÉGICA

Desde 2011, la política europea en Libia está marcada por profundas divergencias entre los Estados miembros. El levantamiento contra Muamar Gadafi, rápidamente reprimido, constituyó la primera prueba del joven Tratado de Lisboa, que se suponía debía instaurar una diplomacia común coherente. Ante la crisis, París y Londres abogaron por la intervención militar, Berlín se abstuvo, mientras Roma oscilaba entre la lealtad europea y la protección de sus intereses estratégicos y comerciales. La OTAN tomó entonces las riendas, revelando al mismo tiempo la dependencia estratégica de Europa y la incapacidad de sus instituciones para actuar colectivamente.



En mayo de 2025, tras un nuevo periodo de violencia, cientos de libios, tanto del este como del oeste, protestaron contra sus gobiernos. Trípoli, 23 de mayo de 2025. / HAZEM TURKIA/ANADOLU VIA GETTY IMAGES

Este fracaso de fondo sienta una dinámica duradera: las lógicas nacionales priman, el principio de unanimidad paraliza la toma de decisiones, y el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se limita a una coordinación más técnica que política. En un primer momento, la Unión y sus Estados miembros concentran sus esfuerzos en la reconstrucción institucional y la gobernanza a través de programas de apoyo a la transición democrática y a la sociedad civil. Pero la competencia económica y energética entre capitales se mantiene, lo que impide trazar una auténtica línea común.

En 2014, la reanudación de la guerra civil transforma radicalmente la relación entre la Unión y Libia: de ser un socio político, el país se convierte en un problema de seguridad. La prioridad deja de ser reconstruir un Estado para centrarse en contener las amenazas percibidas desde Europa. La crisis migratoria de 2015, con el trasfondo de los atentados yihadistas en Francia, completa este cambio: Libia deja de ser un vecino que estabilizar para convertirse en una frontera que contener. Italia percibe el país como un desafío migratorio, Francia como un escenario para proyectar su lucha antiterrorista en el Sahel, y Alemania como un test del multilateralismo. Estas divergencias se traducen en una rivalidad diplomática abierta entre París y Roma: ambas se intentan imponer como mediadora indispensable. Francia toma la iniciativa en julio de 2017 con la reunión de La Celle-Saint-Cloud, en la que Emmanuel Macron reúne a Fayez al Sarraj y a Jalifa Haftar esperando imponer un acuerdo político bajo patrocinio francés. Italia responde en noviembre de 2018 con la Conferencia de Palermo, reafirmando su papel histórico en el Mediterráneo y su proximidad con Trípoli. Estas iniciativas concurrentes, lejos

de producir un compromiso, fragmentan la voz europea y alimentan las rivalidades nacionales.

Sin embargo, sobre el terreno, las posiciones nacionales divergen aún más. Desde 2014, Francia, en nombre de la lucha antiterrorista y de la estabilidad del Sahel, proporciona apoyo militar y diplomático discreto a Jalifa Haftar, percibido en París como el único "hombre fuerte" capaz de restaurar el orden. Esta decisión, basada en consideraciones de seguridad, coloca a Francia en contradicción con la línea oficial de la UE y con la Misión de Apoyo de la ONU en Libia (MANUL), que solo reconocen al gobierno de Trípoli. Italia, en cambio, prioriza la cooperación con las autoridades y grupos armados del Oeste libio con el objetivo de contener los flujos migratorios y asegurar sus suministros energéticos. Estas estrategias paralelas, dictadas por prioridades nacionales, minan la coherencia de la política europea y refuerzan la fragmentación en el ámbito político y de seguridad libio.

A falta de una línea unificada frente a la persistencia del conflicto y a las divisiones institucionales libias, la UE se atrincherá progresivamente tras un apoyo de principio a la MANUL como sustituto de toda iniciativa propia, incluso cuando esta es criticada por su inmovilismo. Europa depende de la ONU para existir diplomáticamente.

Solo en enero de 2020, ante el estancamiento diplomático y los graves riesgos para la seguridad que planteaba un conflicto libio cada vez más internacionalizado, la UE apoya la organización de la Conferencia de Berlín, reuniendo por primera vez desde 2011 a europeos, rusos, turcos y actores regionales en torno a una hoja de ruta común: respeto al embargo de armas, retirada progresiva de fuerzas extranjeras y reanudación del diálogo político interlibio bajo los auspicios de la ONU. La conferencia, impulsada diplomáticamente por Alemania, simboliza un intento de superar divisiones europeas y recuperar un rol de mediación tras casi diez años de rivalidades nacionales e iniciativas fragmentadas. Sin embargo, la falta de unidad sostenible entre Estados

## La crisis libia ilustra el sesgo estructural de la política exterior europea: una Europa que habla el lenguaje de la gestión en lugar del lenguaje del poder

miembros y de instrumentos políticos adecuados limita este impulso a un logro principalmente procedimental, sin traducirse en influencia europea real.

En este contexto, el control de los flujos migratorios sigue siendo el único objetivo compartido, lo que permite eludir la unanimidad mediante instrumentos comunitarios (misiones civiles, financiamiento, coordinación). Pero esta convergencia defensiva encierra a la UE en una postura reactiva: actúa sobre los síntomas (migración, terrorismo) sin abordar las causas políticas del conflicto.

### CONTROL MIGRATORIO Y SEGURIDAD: LA POLÍTICA EUROPEA Y SUS LÍMITES

La crisis libia ilustra el sesgo estructural de la política exterior europea: una Europa que habla el lenguaje de la gestión en lugar del lenguaje del poder. Su arquitectura institucional, dominada por la unanimidad intergubernamental, favorece el compromiso de mínimos sobre la elaboración de una estrategia común. El SEAE, que se supone que encarna la coherencia diplomática de la UE, se ve atrapado en una lógica de gestión de crisis, multiplicando las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PSDC) como sustitutos de una visión política. Allí donde falta estrategia, se envía una misión.

EUBAM Libia, en funcionamiento desde mayo de 2013, buscaba reforzar la capacidad libia de gestión de fronteras. Rápidamente obligada a retirarse a Túnez por razones de seguridad, se redujo casi de inmediato a formaciones y proyectos técnicos sin alcance político real. Su mandato, revisado en 2023, prevé ahora un mayor apoyo a las autoridades libias en materia de gestión de fronteras y lucha contra la delincuencia transfronteriza, la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. Pero este enfoque, esencialmente orientado a la seguridad, ilustra la deriva tecnocrática de la acción europea: la UE actúa más como gestora de riesgos que como actor diplomático.

La trayectoria de EUNAVFOR MED -Sophia, puesta en marcha en 2015 para responder a un grave naufragio en el Mediterráneo, revela esta misma lógica. Presentada como una operación humanitaria y un símbolo de solidaridad europea, rápidamente se convirtió en instrumento de control migratorio bajo la presión de algunos Estados miembros, en particular Italia. A partir de 2016, su mandato se amplió a la formación de la guardia costera libia y a la lucha contra el contrabando de petróleo, en colaboración con milicias locales a menudo implicadas en el tráfico y la trata. Al intentar frenar las salidas, Sophia contribuyó a reforzar las dinámicas que pretendía contener,

convirtiendo la lucha contra la emigración en un recurso económico para los grupos armados. Los documentos estratégicos de la misión lo admiten implícitamente: se trataba, ante todo, de "responder a las repercusiones europeas de la crisis", no de resolvérla.

El coste humano de esta externalización ha sido considerable: más de 21.000 personas han fallecido en el Mediterráneo central desde 2014. Esta política de contención se institucionalizó en 2015 con la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF), presentado como un instrumento para "abordar las causas profundas de la migración". En Libia, financia la rehabilitación de centros de detención, la reintegración comunitaria y proyectos de formación. Sin embargo, tras el discurso humanitario, el desarrollo se instrumentaliza con fines de seguridad: el objetivo central sigue siendo impedir las salidas hacia Europa. Esta lógica, que vincula la ayuda y el control, satisface a los Estados miembros pero vacía la política europea de toda ambición transformadora. Las críticas convergen: ausencia de estrategia, dispersión de los proyectos, escasa apropiación local. El Fondo ha multiplicado las iniciativas, sin demostrar coherencia política ni producir un efecto estabilizador tangible.

Por último, la EUNAVFOR MED-Irini, puesta en marcha en 2020 para hacer cumplir el embargo de armas de la ONU, prolonga este enfoque de seguridad. Su mandato –si se observan los flujos marítimos– sigue siendo en gran medida simbólico. Mientras Irini inspeccionaba algunos buques de carga, Rusia y Turquía consolidaban su presencia en Libia, construida progresivamente desde la guerra de 2014 y considerablemente reforzada por el conflicto de 2019-2020.

Ambaras potencias adquirieron un papel central en el conflicto al posicionarse claramente a favor de las dos principales facciones del conflicto libio: Moscú proporcionó apoyo militar y logístico a Haftar durante su ofensiva contra Trípoli en abril de 2019, y Ankara respondió a las peticiones de ayuda del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) mediante un acuerdo formal de cooperación militar. Rusia, a través del grupo Wagner, se implantó en el Este y el Sur del país, especialmente alrededor de Sirte y las instalaciones petroleras de Fezzan, proporcionando formación, apoyo logístico y apoyo aéreo a las fuerzas de Haftar. Turquía, por su parte, consolidó su presencia en el Oeste estableciendo bases en Misrata y Al Watiya, desplegando drones, sistemas de defensa antiaérea y fuerzas especiales para apoyar al gobierno de Trípoli.

Esta doble implantación ha transformado profundamente el equilibrio del conflicto. Moscú y Ankara ya no se conforman con apoyar a los actores locales, ahora disponen de capacidad directa para orientar las operaciones militares e influir en las negociaciones políticas. Rusia utiliza Wagner (rebautizada como Africa Corps y controlada por el Ministerio de Defensa) para mantener la presión en las líneas del frente, asegurar sus intereses económicos, especialmente en el sector energético, y apoyar su esfuerzo de proyección en África y el Sahel, mientras que Turquía aprovecha su superioridad tecnológica y sus posiciones estratégicas para influir en la política interior y defender sus intereses estratégicos y comerciales a escala regional.

En pocos años, estas dos potencias han adquirido una gran influencia diplomática y militar, capaz de coaccionar o de favorecer a determinados actores libios en función de sus objetivos. La UE, en comparación, ha confirmado su incapacidad para convertir su presencia operativa en influencia política duradera. Las misiones como Irini siguen siendo sobre todo simbólicas, mientras que Libia se consolida como un terreno de proyección estratégica para Moscú y Ankara, en detrimento de una Europa que lucha por defender sus intereses de seguridad en su entorno mediterráneo.

## DESPOLITIZACIÓN Y EFECTOS PERVERSOS DE LA ACCIÓN EUROPEA EN LIBIA

Más allá de su ineeficacia estratégica, la política europea en Libia ha producido efectos perversos duraderos, tanto en la gobernanza del país como en la imagen y la credibilidad de la UE.

En los últimos años, la ayuda europea se ha despolitizado profundamente. Los programas financiados por el EUTF o por el Instrumento de estabilización y paz (IcSP) privilegian cada vez más las intervenciones técnicas y visibles: desminado, descontaminación de zonas de combate, formación de personal de seguridad y guardacostas, rehabilitación de infraestructuras locales o apoyo al emprendimiento de jóvenes y mujeres. Estos proyectos, a menudo llevados a cabo por agencias internacionales como el PNUD, la OIM, Expertise France o la GIZ, tienen como objetivo principal hacer tangible la "presencia" europea sobre el terreno. Iniciativas como las llevadas a cabo por GOPA PACE en el marco del proyecto EULINK, destinadas a garantizar la seguridad de la carretera costera Trípoli-Sirte y a apoyar la cooperación entre las unidades de seguridad del Oeste y el Este del país, ilustran esta lógica de proyectos técnicos de alta visibilidad. Si bien pueden contribuir a la estabilidad a corto plazo, estos proyectos siguen estando desvinculados de una estrategia política de estabilización duradera. Mientras que la UE ha apoyado durante varios años iniciativas de mediación o diálogo interlibio, hoy estas dimensiones han desaparecido casi por completo: Libia ya no se trata como una crisis política, sino como una obra técnica.

Este enfoque refleja una estrategia de evasión, destinada a limitar los riesgos políticos y preservar una aparente neutralidad. Varios factores explican este reajuste. Desde 2021 y la formación del gobierno de Dabaiba en Trípoli, Libia ya no se considera una emergencia diplomática. Las prioridades se han reorientado hacia Oriente Medio y Sudán, donde las necesidades humanitarias y diplomáticas son más apremiantes. La reducción de los medios disponibles, en un contexto de rearme y reasignación de los presupuestos de defensa, acentúa aún más esta tendencia. A falta de recursos y voluntad política, los proyectos de gran visibilidad han sustituido a los discretos y pacientes esfuerzos de reconciliación, lo que ha dado lugar a una estabilización aparente: acciones concretas pero una legitimidad institucional frágil.

La lógica de la seguridad y la gestión tecnocrática de la estabilización han contribuido además a fragmentar aún más el espacio libio. Al dar prioridad a los

resultados rápidos y medibles, los programas europeos han consolidado los poderes locales dependientes de la ayuda internacional, a menudo en detrimento de la reconstrucción de un Estado central legítimo. Los grupos armados, convertidos en interlocutores administrativos, acaparan los recursos y refuerzan su influencia, lo que complica cualquier reconstrucción política inclusiva. En ausencia de un marco de gobernanza sólido, la ayuda europea se ha insertado en circuitos clientelistas, contribuyendo a congelar las relaciones de poder en lugar de transformarlas.

Este comportamiento afecta directamente a la credibilidad internacional de la UE. Sobre el terreno, se la percibe como un donante útil pero carente de visión: un actor de proyectos más que un actor político. Al buscar la neutralidad, ha perdido influencia; al apostar por la visibilidad, ha sacrificado el impacto real. Muchos libios la ven como una potencia lejana, más preocupada por sus propias fronteras que por la reconstrucción del país. Europa, que en su día fue portadora de un proyecto normativo, se ha reducido en gran medida a una función gestora. Su discurso sobre los derechos humanos y la buena gobernanza choca cada vez más con la realidad de una Europa percibida como obsesionada por el control migratorio e insensible a los costes políticos y humanos de sus decisiones.

## CONCLUSIÓN

Catorce años después de la caída de Gadafi, Libia sigue siendo el espejo de las contradicciones europeas. La UE ha desplegado medios considerables sin convertirlos nunca en una verdadera influencia política. Detrás del activismo diplomático y la proliferación de misiones técnicas, predomina la ausencia de una estrategia común.

La crisis libia pone de manifiesto los callejones sin salida de una Europa fragmentada: rivalidades franco-italianas, prudencia alemana, dependencia de la OTAN y una preocupación casi exclusiva por el control de los flujos migratorios. Al no asumir un papel autónomo, la Unión se refugia tras el marco de la ONU, como si el apoyo de principio a la MANUL bastara para sustituir a la política exterior. Europa actúa mucho, pero decide poco: multiplica los instrumentos sin visión, las operaciones sin mandato político, confundiendo acción e influencia.

Reducida a un papel de gestora de crisis, la UE ha convertido a Libia en una "zona colchón" más que en un socio. Al privilegiar la visibilidad sobre la coherencia, en ocasiones ha consolidado las dinámicas que pretendía contener. Su acción, centrada en la migración y la seguridad, ha reducido a Libia a una periferia funcional entre Europa y África, en detrimento de un enfoque político a largo plazo.

La crisis libia no es, por tanto, un simple fracaso diplomático, sino un revelador estructural: el de una potencia impuesta, paralizada por la unanimidad y el miedo al riesgo político. Mientras la UE no asuma una diplomacia estratégica y un verdadero liderazgo colectivo, el proyecto de "Europa geopolítica" seguirá siendo una mera consigna. Libia habrá sido, antes que un revés, una advertencia: una Europa que se contenta con gestionar las crisis siempre acaba sufriéndolas./