

37

JULIO
2011

LIBIA, del precedente positivo a la frustración colectiva

Juan Garrigues Investigador Principal CIDOB

Al tiempo que se aprobaban las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, el Embajador de Francia ante la ONU proclamaba, “el mundo está cambiando para bien”. Sus palabras reflejaban la profunda satisfacción de la diplomacia occidental por la labor negociadora que había llevado a que, por primera vez, la Responsabilidad de Proteger (RdP) figurase en una resolución que daría paso a una intervención militar internacional. La comunidad internacional actuaba así sin divisiones destacables ni sospechas de agendas ocultas. Dos días después, las grandes potencias y los países de la región intervenían unidos y con celeridad para frenar lo que parecía una matanza inminente en Bengasi. Todo apuntaba a que, tras las brechas que abrieron Kosovo e Irak, se creaba un precedente positivo para futuras intervenciones militares internacionales amparadas bajo el principio de la RdP.

Pero la realidad ha sido otra. Cuatro meses después del comienzo de la misión y con más de 15.000 muertos y cientos de miles refugiados y desplazados, pocos parecen satisfechos con los resultados inciertos de la intervención militar en Libia. Para los países más involucrados en la misión, Reino Unido y Francia, y para los propios rebeldes libios, la frustración proviene de

que EE.UU. y algunos aliados europeos no actúen con suficiente determinación militar para cumplir el único fin que, consideran, podría garantizar la protección de los libios: la caída de Gadafi.

Sin embargo, para muchos otros países y observadores que apoyaron inicialmente la misión, el mandato de protección de civiles se ha extendido indebidamente al objetivo de conseguir el fin del régimen de Gadafi. Para éstos, a la sensación de fracaso se le añade la de engaño. Se preguntan cómo se puede justificar que, una vez frenada la posible matanza de civiles en Bengasi, las fuerzas de la OTAN hayan seguido bombardeando Libia cada vez con mayor intensidad e incluso Francia haya suministrado armas a los rebeldes en clara violación del embargo decretado por la ONU.

Esta evolución de la misión ha envenenado lo que inicialmente, tras la aprobación del Consejo de Seguridad y el apoyo regional a una intervención militar bajo la RdP –sólo posible en el contexto de las exitosas revueltas en Túnez y Egipto- era un precedente positivo. Pero al intentar abusar de un mandato limitado que descartaba el uso de medios militares terrestres o la entrega de armas (por ser fruto de un consenso entre países con diferentes sensibilidades) para precipitar la caída del ré-

La legitimidad inicial de la misión en Libia, con la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU y apoyo regional, fue posible gracias a un contexto extraordinario, fruto de las primeras revueltas árabes.

Muchos países que apoyaron la misión han cuestionado algunas medidas lideradas por Francia y el Reino Unido, considerándolas excesivas y que socavan la legitimidad de la intervención.

La falta de una visión común en torno a los medios y objetivos de la misión ha obstaculizado la ‘solución política’ que ahora se busca en Libia.

El estancamiento de la misión y las divisiones euro-atlánticas que han surgido, probablemente hará que Libia se recuerde como un precedente negativo para la Responsabilidad de Proteger y para las intervenciones militares en general.

gimen de Gadafi (un objetivo no contemplado en la resolución) algunos países de la OTAN han socavado la legitimidad de la misión.

Aunque el estancamiento del conflicto supone ya un fracaso –especialmente para los civiles libios- peor es el daño que esta misión puede provocar a la RdP. Independientemente de que se cumpliera el objetivo inicial de frenar una posible matanza en Bengasi y que pronto pueda caer el régimen de Gadafi, ya se puede decir que la intervención militar en Libia no será recordada como el precedente positivo que los defensores de la RdP anhelaban para que ésta fuera consolidándose. Al contrario, aparecerá como un caso en el que algunas potencias occidentales abusaron de un mandato para cumplir unos objetivos no acordados. Sin una solución política clara a la vista de momento, el resultado de la intervención es de frustración colectiva para la comunidad internacional.

La aprobación de la resolución 1973 reflejó el momento extraordinario que suponía el comienzo de las revueltas árabes, hasta entonces mayoritariamente pacíficas y globalmente exitosas

Legitimidad inicial en el contexto de las revueltas árabes

La aprobación por parte del Consejo de Seguridad de la resolución 1973 contó con el apoyo de la Liga Árabe y de la Unión Africana dotando inicialmente a la misión militar de una legitimidad internacional incuestionable. La resolución autorizaba la creación de una zona de prohibición de vuelos y un embargo naval a Libia y facultaba a los Estados Miembros a adoptar “todas las medidas necesarias... para proteger a los civiles” salvo una “fuerza de ocupación extranjera” terrestre. Algunos analistas presentaron el consenso en torno a esta resolución como una victoria histórica para la visión más intervencionista y protectora de los derechos humanos, una victoria que marcaría una nueva etapa en favor de una mayor responsabilidad colectiva.

Para los presidentes Obama y Sarkozy, y para el premier Cameron pesaba el recuerdo de los errores de sus antecesores en Srebrenica y Ruanda ante la posibilidad real de una matanza en Bengasi, puesto que Gadafi amenazaba con “limpiar Libia casa por casa” y la ONG estadounidense *Human Rights Watch* aseguraba que ya habían muerto 233 civiles en una semana. Obama tuvo que superar las reticencias del Secretario de Defensa Robert Gates y muchos otros, demócratas y republicanos, que argumentaban que Libia no representaba un ‘interés prioritario’ para EE.UU. dada su escasa relevancia geopolítica y que las Fuerzas Armadas ya tenían suficiente con Afganistán e Irak.

Sin embargo, tanto en EE.UU. como en Europa la decisión de lanzar una intervención militar se produjo por una serie de factores que iban más allá del deseo de cumplir con el princi-

pio ético de asumir la responsabilidad de proteger a civiles. En palabras de Garreth Evans, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Australia y uno de los impulsores de la RdP, “las estrellas estaban realmente bien alineadas en el caso de Libia”.

Primero, porque la aprobación de la resolución 1973 reflejó el momento extraordinario que suponía el comienzo de las revueltas árabes, hasta entonces mayoritariamente pacíficas y globalmente exitosas. Para Obama, Cameron y Sarkozy parecía una oportunidad de oro para rehabilitarse ante su opinión pública por su apoyo inicial a los regímenes (caso de Francia en Túnez), timorato apoyo a los manifestantes (véase EE.UU. en Egipto) o escepticismo general (todos en ambos casos) ante los primeros estallidos de la revuelta.

La abstención de China y Rusia en el Consejo de Seguridad –a pesar de las históricas reticencias de ambos a anteponer los derechos humanos al principio de soberanía- se enmarca también en este contexto. La relativa irrelevancia geopolítica de Libia para ambos, no justificaba suficientemente el riesgo de quedar ante la historia como el país que permitió una matanza horrible en manos de un excéntrico líder en quien, en cualquier caso, jamás confiaron.

Pero lo realmente extraordinario fue el apoyo de la Liga Árabe a la intervención internacional militar, que fue clave para la legitimidad inicial. En palabras de Marwan Muasher, ex Ministro de Exteriores de Jordania, se trataba de “la primera vez que el grupo vota unánimemente para condenar o sancionar a otro Estado árabe”. Un hecho que sorprendió a muchos Gobiernos y expertos para los que era impensable que se apoyase una intervención militar en el mundo árabe cuando muchos habían sido tan críticos con la RdP. Cabe recordar, por ejemplo, las declaraciones del Presidente argelino Abdelaziz Bouteflika en el debate general de la Asamblea General de la ONU de 1999 donde había defendido el principio de inviolabilidad de la soberanía nacional como “la última defensa contra las reglas de un mundo injusto”. Pero en el contexto de las revueltas en Túnez y Egipto, para Bouteflika y los otros líderes de la región, el miedo a convertirse en el próximo Ben Ali y el deseo de diferenciarse de regímenes como el de Gadafi ante sus inquietas poblaciones y la expectante comunidad internacional se había convertido en su primera preocupación.

Mandato cuestionado, legitimidad socavada

El hecho de que el liderazgo no se decidiese hasta días después que el Reino Unido y Francia convenciesen a EE.UU. de la necesidad de lanzar una intervención tuvo un primer efecto negativo: crear una imagen de improvisación en torno a la misión. Inicialmente, el liderazgo recayó en EE.UU., quienes protagonizaron además gran parte de los primeros ataques. Pero tan solo dos días más tarde de aprobarse la

resolución 1973, Obama decidió que EE.UU. transferiría el mando de la misión y que pasaba a jugar un papel de apoyo limitado (si bien imprescindible para sostener la misión) a tareas de reabastecimiento, vigilancia y algún ataque selectivo desde aviones no tripulados.

Con esta decisión, Obama asumía las advertencias de sus Fuerzas Armadas que sin fuerzas terrestres la misión no tendría un desenlace claro y que garantizar una zona de exclusión implicaba bombardear defensas aéreas libias con el consiguiente riesgo de provocar, como así ha sido, víctimas civiles. Pero más significativamente, se distanciaba de Reino Unido y Francia al dar preeminencia al objetivo de frenar una matanza de civiles y no al que estos favorecerían en los días siguientes: la caída del régimen de Gaddafi.

Tras descartar un liderazgo de la misión por el Grupo de Contacto de países participantes en la misión, la OTAN asumió el mando pese a las reticencias de algunos aliados, entre otros, Alemania y Turquía. Poco después, una serie de contundentes ataques a instalaciones aéreas libias desencadenó una batería de duras críticas. El portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso acusó a la coalición de haber atacado objetivos no militares y avisó: “Creemos que el mandato otorgado por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU –algo controvertido en sí mismo– no debería ser usado para conseguir objetivos fuera de este mandato”. El Secretario General de la Liga Árabe, Amr Moussa, reaccionaba con unas palabras que luego justificó se habían traducido mal (aunque su malestar quedase fuera de duda): “Lo que ha pasado en Libia difiere del objetivo de imponer una zona de exclusión aérea. Lo que queremos es la protección, no el bombardeo, de civiles”. Por su parte, Guido Westerwelle, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania –que con su abstención como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (días antes de unas elecciones regionales) ya había socavado la unidad de la UE– se congratulaba por su decisión a la vista de la ola de primeras críticas, recordando que: “Nosotros decidimos no participar... calculamos los riesgos”.

Pero la escalada militar no ha cesado. En abril, Italia, Reino Unido, Francia enviaron asesores militares para ayudar a los rebeldes y poco después Reino Unido y Francia empezaban a utilizar helicópteros de combate atacando objetivos como vehículos y equipamiento militar y fuerzas de campaña leales al régimen libio. En su edición del 19 de mayo, *The Economist* informaba que la OTAN había empezado a atacar unidades militares en retirada y centros de control y comando donde se pensaba podía estar Gaddafi o sus familiares (el 30 de abril un bombardeo mató a uno de sus hijos). En clara violación del embargo de armas incluida en la resolución 1973, y a raíz de un artículo en *Le Figaro* que lo desvelaba, el 29 de junio Francia reconocía que estaba suministrando a los rebeldes “armamento ligero y munición”.

Aunque ya casi toda la comunidad internacional pide la salida de Gaddafi, hay muchas muestras de disconformidad con esta escalada militar. Tras la revelación del suministro de armas a los rebeldes, el Ministro holandés de Defensa, Hans Hillen, reaccionó indignado, insistiendo en que la misión debería limitarse al mandato. También ha bajado el apoyo de la opinión pública a la misión. En Francia, por ejemplo, del 66% en marzo a menos del 50% en junio (*The Economist*). Y no es sólo por el estancamiento de la situación. Otra razón clave la da Tom Kent, el vice editor de la agencia de noticias *Associated Press*, cuando explicaba que han pasado de denominar la situación en Libia de ‘conflicto’ a ‘guerra civil’ porque ya no es una lucha entre un régimen y una pequeña insurrección sino entre el régimen y un grupo organizado que lucha por unos objetivos específicos de naturaleza interna. En este contexto, no es de extrañar que el apoyo a la misión vaya descendiendo y que muchos países como España se congratulen

Aunque ya casi toda la comunidad internacional pide la salida de Gaddafi, hay muchas muestras de disconformidad con la escalada militar liderada por Francia y Reino Unido

de haber elegido adherirse de manera estricta al mandato y no participar en los ataques liderados por Reino Unido y Francia.

Divisiones euro-atlánticas

Una vez superada lo que fue la duración de la misión en Kosovo y, esta vez, con EE.UU. auto-relegado a un papel de apoyo, las fuerzas militares europeas se ven en apuros para sostener la misión militar. El General encargado de los medios logísticos de la OTAN avisaba recientemente que si la misión en Libia se prolongaba “la cuestión de los recursos será crítica”. Escasea el stock de bombas guiadas por láser, Dinamarca ha pedido repuestos de misiles para sus F-16 a Holanda, y la armada británica ha advertido que, de no terminar pronto la misión y manter la intensidad actual, habría que transferir equipamiento aéreo y naval desde otras misiones.

En EE.UU., a pesar de su participación limitada, la administración Obama ha estado librando diferentes batallas dentro del Congreso para frenar los intentos de algunos demócratas y republicanos de cortar el financiamiento de la misión y de obligar a Obama a pedir la autorización al Congreso que requiere la participación de EE.UU. en una situación de tropas en ‘hostilidades’ en territorio extranjero.

En este difícil contexto, han surgido las divisiones entre aliados. Por un lado, el Ministro de Asuntos Exteriores francés Alain Juppé ha declarado públicamente que “pensamos que los norteamericanos no están haciendo lo suficiente”.

Por otro lado, Robert Gates criticaba a Alemania, Polonia, Turquía, Holanda y España por no “querer compartir los riesgos y los costes”. En la que fue su última visita a Europa como Secretario de Defensa, recordando Afganistán y Libia, advertía: “El futuro de la alianza transatlántica es oscuro, sino negro”.

El alcance de las críticas de Gates muestra el nivel de frustración de EE.UU. con las relativamente escasas capacidades militares de Europa, un tema nada nuevo en las relaciones transatlánticas. Lo que sí es significativo es que en Libia, una misión en la que EE.UU. ha decidido, en palabras de un asesor anónimo de Obama, “liderar desde atrás”, Europa no es capaz de asumir el liderazgo necesario en una misión militar de envergadura.

Dividida desde el principio por la posición de Alemania en el Consejo de Seguridad y por las medidas militares tomadas por Francia y Reino Unido, la Unión Europea ha seguido

Las ‘soluciones políticas’ que buscaba hasta ahora la comunidad internacional se han socavado mutuamente puesto que los objetivos de alcanzar un alto al fuego pactado, terminar con Gadafi por vía militar, y arrestar y juzgar a Gadafi ante el CPI son distintos entre sí y difícilmente compatibles

actuando en base a cálculos nacionales, sin apenas coordinación, dando la imagen de que cualquier tipo de política exterior común queda muy lejos. Más allá de envíos importantes de ayuda humanitaria la UE ha quedado al margen del conflicto. Ni siquiera se ha puesto en marcha la misión logística acordada para apoyar la entrega de ayuda humanitaria y el reconocimiento del Consejo Nacional de Transición (CNT) se ha hecho escalonadamente a nivel nacional, sin coordinación alguna. También ha quedado en entredicho la cooperación UE-OTAN. En Libia aun no se ha evidenciado el valor añadido que la UE puede aportar como ‘poder civil’. En un contexto de creciente reticencia euro-atlántica a participar en misiones internacionales, Libia ha consolidado la imagen de que una Europa dividida y en crisis sigue dependiendo militarmente de EE.UU.

Obstáculos a una ‘solución política’

El estancamiento del conflicto militar tras los primeros meses de la intervención, dio paso a que la comunidad internacional reclamase una ‘solución política’ para Libia. Sin embargo, no ha habido mucha claridad en torno a qué tipo de ‘solución política’ se buscaba. Mientras países como Turquía, Sudáfrica y Rusia negociaban directamente con el régimen y buscaban pactar un alto al fuego, hasta la cuarta reunión del Grupo de Contacto en Estambul el 15 de julio, Reino Unido, Francia y EE.UU. se oponían a una salida pac-

tada con Gadafi y descartaban contactos con Gadafi y su círculo más cercano .

El 28 de junio, 100 días después de comenzar la misión, la Corte Penal Internacional (CPI) ordenaba el arresto de Gadafi por presuntos crímenes contra la humanidad. Al igual que la orden de captura del presidente al Bachir en Sudan, la orden de arresto busca hacer justicia y sirve para enviar un aviso a otros líderes despóticos de que sus acciones no quedarán impunes. Pero en la práctica, también ha podido alejar el alto al fuego que varios países han buscado al empujar a Gadafi y a su círculo más cercano a un juego de suma cero en el que la perspectiva de acabar entre rejas dificulta cualquier ‘solución política’. En este caso, parece que la intención de hacer justicia ha resultado contraproducente para el objetivo que debería ser la prioridad absoluta: poner fin al conflicto y frenar la muerte de más libios.

De esta manera, las ‘soluciones políticas’ que buscaba hasta ahora la comunidad internacional se han socavado mutuamente puesto que los objetivos de alcanzar un alto al fuego pactado, terminar con Gadafi por vía militar, y arrestar y juzgar a Gadafi ante el CPI son distintos entre sí y difícilmente compatibles. Ha sido especialmente dañina la posición de Reino Unido y Francia de mantener la presión militar sin contemplar la posibilidad de llegar a la ‘solución política’ pactada con Gadafi que ahora dicen que aceptarían.

En la reunión del Grupo de Contacto en Estambul se ha intentado rectificar errores anteriores alcanzándose una posición común para buscar una ‘solución política’ aceptable para todos. Los 32 países y 7 organizaciones internacionales integrantes del Grupo decidieron reconocer al CNT como la “autoridad gubernamental legítima” (EE.UU. aun no les había reconocido), facilitando así la posible transferencia de fondos libios congelados en bancos extranjeros. Además, se designó al enviado especial de Secretario General de la ONU, Abdelilah el Jatib, como único encargado de establecer contactos y presentar una hoja de ruta que incluya un alto al fuego y los elementos básicos de una transición post-Gadafi.

La llegada del Ramadán a principios de agosto parece haber acelerado la búsqueda de una solución pactada. Aunque muchos países ya habían admitido contactos con el régimen, ha sido significativo el reconocimiento estadounidense de contactos directos con el régimen de Gadafi, días después de la reunión de Estambul.

Aunque se consiga finalmente una ‘solución política’ seguirán planteándose serios retos para la Libia post-Gadafi. La comunidad internacional tendrá que convencer al CNT de la necesidad de una misión internacional, probablemente de la ONU, cuya legitimidad puede depender en gran parte

del papel que asuma la Liga Árabe y la Unión Africana. En cualquier caso en un escenario post-conflicto será importante contar con los sectores más moderados del régimen facilitando un proceso de reconciliación política que no margine a todos los ex miembros del régimen, como ya se hizo en Irak tras la caída de Saddam Hussein. Los rebeldes (acusados por *Human Rights Watch* y otras organizaciones de abusos contra la población civil) todavía siembran muchas dudas en cuanto a su viabilidad como eje de un futuro gobierno libio.

La Responsabilidad de Proteger después de Libia

Cuando Bachar el Asad empezó las matanzas indiscriminadas de civiles en Siria muchos se preguntaron, ¿por qué se interviene en Libia bajo la RdP y no Siria? Es razonable que la opinión pública se plantee esta pregunta pero la respuesta es evidente para cualquier conocedor de la región. En Siria demasiados países (EE.UU., Israel, Irán, Turquía etc.) tienen importantes intereses en juego por lo que muy difícilmente sería posible una intervención con la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU y apoyo regional como fue el caso de Libia. También parece probable que una intervención en Siria podría empeorar la situación en otros conflictos como Líbano, Irak o Afganistán.

Nada garantiza que la Libia post-intervención sea un lugar mejor para los libios y para la comunidad internacional. Preocupan las divisiones dentro de los rebeldes y no es descartable que se fracture el país, que asuma el poder otro régimen militar autoritario o que persista la guerra civil. Pero en Libia la comunidad internacional se inclinó por lo que Samantha Power, ex alto cargo del Departamento de Estado, llama y defiende como “la predisposición a creer” que la matanza puede ser inminente (como parecía podía serlo en Bengasi). Comentaristas estadounidenses conservadores esgrimen el argumento que no tenía sentido poner en peligro la RdP por una misión de escasa irrelevancia geopolítica como Libia y que el resultado será que muchos otros ahora pidan intervenciones bajo la RdP. Pero la relativa irrelevancia geopolítica de Libia es precisamente lo que posibilitó –en el contexto de las revueltas árabes– que la comunidad internacional apoyara sin divisiones la intervención militar. Que no se pueda actuar en todos los casos, no significa que no se deba actuar en los que es posible hacerlo.

Sin embargo, la intervención en Libia no será recordada como un precedente positivo para la RdP. El editor de una revista de asuntos exteriores china se quejaba recientemente a un periodista británico: “Lo que realmente nos enfurece es que llevamos mucho tiempo intentando convencer a Corea del Norte que pueden dejar sus armas nucleares y no serán ata-

cados por Occidente. Utilizábamos el ejemplo de Libia. Ya no podemos.” Aunque el argumento de que la comunidad internacional no debía de atacar al régimen de Gadafi porque puede alejar la posibilidad de que Corea del Norte o Irán abandonen sus programas de armas de destrucción masiva como hizo Gadafi en 2003 no se sostiene, la reacción china ilustra la frustración que la evolución de la misión en Libia ha supuesto para muchos países.

El intento de lanzar una intervención limitada para la protección de civiles, ha terminado con la indignación de muchos por haber sobrepasado el mandato consensuado. A la vista de las enormes dificultades que existen para encontrar soluciones políticas duraderas tras las intervenciones militares en Irak, Afganistán y quizás ahora en Libia, esta última misión puede marcar un punto de inflexión importante que refuerce la cautela de los líderes políticos en EE.UU. y Europa cuando en el futuro consideren la viabilidad de una intervención militar tanto dentro como fuera de la RdP. Aunque el capítulo

La relativa irrelevancia geopolítica de Libia es precisamente lo que posibilitó –en el contexto de las revueltas árabes– que la comunidad internacional apoyara sin divisiones la intervención militar. Que no se pueda actuar en todos los casos, no significa que no se deba actuar en los que es posible hacerlo

final sobre la intervención en Libia aún no se haya escrito, el optimismo inicial del embajador Francés ante la ONU suena hoy del todo injustificado. La RdP tendrá que librar aún muchas batallas para consolidarse.