

La autorización del uso de la fuerza armada en Libia

*Araceli Mangas Martín **

Tema: El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha autorizado el uso de la fuerza, con ciertos límites, en cualquier parte del territorio de Libia a fin de proteger a la población civil del uso o amenaza de fuerza por las autoridades de Libia, así como garantizar la exclusión del uso del espacio aéreo por la aviación libia.

Resumen: Libia no respetó la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que exigía el fin de uso de la fuerza armada indiscriminada contra la población civil. El amplio, estratégico y heterogéneo apoyo de organismos que agrupan a Estados africanos o árabes o musulmanes, además de la UE y la OTAN, al cese de la violencia desproporcionada contra la población civil ha facilitado la necesaria mayoría en el Consejo de Seguridad con una sintomática abstención constructiva y responsable de los BRIC y de una táctica Alemania. El contenido de la Resolución 1973 que autoriza el uso de la fuerza va más allá de la mera zona de exclusión aérea o imposibilidad de recurrir a la aviación militar de Libia, sino que exige el fin de toda violencia y autoriza el uso de fuerza si no se respeta.

Análisis: A la vista de que los dictadores de Túnez y Egipto, presionados por los entornos militares y civiles, tuvieron que dejar el poder ante el persistente clamor popular a favor de la libertad y la dignidad, Gadafi decidió oponer resistencia militar y utilizar medios y métodos de guerra contra las manifestaciones populares. Negó toda opción de diálogo y cambio político y decidió enfrentarse a su pueblo aun a riesgo de dividir al país y al ejército.

En apenas tres semanas se pasó de una situación calificable, a la luz del art. 1.2 del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra, de “disturbios” (violencia, según la Resolución 1970 de 26 de febrero) a la calificación técnico-jurídica de “conflicto armado interno” (ataques generalizados y sistemáticos, tal como reconoce la Resolución 1973 de 17 de marzo), siguiendo la calificación hecha por quien tiene la autoridad indiscutible (el Comité Internacional de Cruz Roja –CICR–, 10 de marzo de 2011). La violencia armada era general y organizada, con combates sostenidos e intensos, además de incurrir en graves violaciones de los Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos adicionales.

Cualquiera que sea la calificación de la rebelión en el derecho penal interno, internacionalmente no hay ilícito cuando un pueblo se levanta en armas contra quien le

* *Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca.*

niega sus derechos de participación en la vida política, económica, social y cultural y viola sus derechos humanos de forma constante, grave y masiva. Está así reconocido en la Resolución 2625 (1970) de Naciones Unidas, en la doctrina cristiana, en el pensamiento de grandes autores como Francisco de Vitoria, Kant, Vattel y Locke, y en el preámbulo de la Constitución francesa; en fin, está en la historia de la humanidad.

Una cuestión bien distinta es la calificación del conflicto a raíz de las autorizaciones del uso de fuerza armada a los Estados miembros de la ONU. Estamos ante un conflicto interno *internacionalizado* que apela a una adecuación del Derecho Internacional Humanitario, tal como viene reiterando el CICR, de nuevo a finales de 2010, de una reforma adicional a los Convenios de Ginebra.

La dosificación de las medidas por parte del Consejo de Seguridad

Vivimos tiempos en que queremos todo instantáneo, al momento, a un golpe de *clic*, incluido el uso de la fuerza... No voy a hablar de la lamentable política de la UE (y de EEUU) de apoyo a las dictaduras norteafricanas durante decenios, de la lentitud de reacción ante los hechos admirables por pacíficos y llenos de determinación de tunecinos y egipcios. Me voy a centrar en la dosificada actitud de Naciones Unidas al inicio de los dramáticos acontecimientos en Libia.

Nada más responder Gadafi a las manifestaciones populares con medios y métodos militares, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó, por unanimidad, el 26 de febrero de 2011 la Resolución 1970 de condena de tales actos y sanciones relevantes.

Esa Resolución 1970 se basa en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, en sus poderes coercitivos; en ella se reconoce “la grave y sistemática violación de los derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos, expresando profunda preocupación por la muerte de civiles y rechazando inequívocamente la incitación a la hostilidad y la violencia contra la población civil formulada desde el más alto nivel del gobierno”. Se califican por unanimidad como “crímenes contra la humanidad” los cometidos por Gadafi y su entorno político y militar (el regular y los mercenarios), se somete su enjuiciamiento y el del conjunto de los responsables al fiscal de la Corte Penal Internacional, se declara un importante embargo de armas, se prohíbe viajar a los dirigentes libios a cualquier Estado miembro de Naciones Unidas, se decreta la congelación de activos del dictador y su entorno y se apoya la suspensión de Libia en el Consejo de Derechos Humanos.

No satisfizo a quienes deseaban directamente una autorización del uso de la fuerza para este concreto caso (preocupados ahora por derribar rápidamente al dictador –de un país petrolero por más señas– al socaire del discurso de los derechos humanos) y que jamás exigieron para otros semejantes o más graves. No era la primera vez que un Estado reprimía manifestaciones populares con medios de guerra (por ejemplo, China en 1989, Birmania en 2005 y Sudán) y en tantas ocasiones anteriores nadie exigió que el Consejo de Seguridad pasase a más... o pusiera fin a la casi treintena de conflictos armados internos activos.

Aquel conjunto de medidas, nada irrelevantes, incluso poco usuales por su determinación, fueron insuficientes ante el enrocamiento desesperado de Gadafi. Además, países fronterizos, como Chad y Sudán, no ayudaban a cumplir el embargo de armas ni a impedir el reforzamiento de Gadafi cortando la llegada de mercenarios. Una

nueva Resolución, la 1973 de 17 de marzo de 2011, fue negociada arduamente por Francia y el Reino Unido.

El entorno determinante de la adopción de la Resolución 1973 (2011)

Ni que decir tiene que ha influido extraordinariamente en la decisión del Consejo de Seguridad el papel de la Liga Árabe, la principal interesada en el mantenimiento de la paz en la región, quien solicitó medidas de exclusión aérea (que –deberían saberlo– comportan *per se* el uso de fuerza armada), al igual que la Unión Africana y la Organización de la Conferencia Islámica, lo que reconfortó al Consejo de Seguridad. Ese apoyo seguramente fue determinante del abandono del voto negativo, favoreciendo la abstención de los Estados más renuentes a la autorización del uso de la fuerza para intervenir en asuntos internos, como China y Rusia, pero también la India y Brasil (así lo reconocieron expresamente China y la India).

Se pueden hacer muchas lecturas pero es sintomático que los BRIC se abstuvieran; las cuatro grandes potencias emergentes han enviado un mensaje sobre su importancia en los nuevos centros de gravedad internacionales; no sólo quieren mercados sino compartir las máximas responsabilidades internacionales para lo que se debe contar de hecho con ellos. Aunque Brasil y la India no podían impedir la decisión, sin embargo, se han alineado con Rusia y China y, al igual que una táctica Alemania, han evitado el aislamiento de Rusia y China y hacerles cargar con la responsabilidad del veto. Alemania asume el papel tópico de la desunida UE que, por otra parte, le viene bien en las próximas elecciones regionales, es coherente con algunas reticencias iniciales manifestadas en el Consejo Europeo y en la misma OTAN y le facilita la abstención a China y Rusia. Una jugada maestra a muchas bandas. Pero ese conjunto de dinámicas merecerían una reflexión monográfica. Con seguridad, sin ese conjunto de abstenciones nunca se hubiera podido aprobar la Resolución 1973 al facilitar la “abstención constructiva” de China y Rusia.

Fundamento de la autorización del uso de fuerza armada

El Consejo de Seguridad funda este decisivo paso que introduce la Resolución 1973 (2011) en la violación de su anterior Resolución 1970 de febrero en la que se ordenaba el fin de la violencia y la adopción de “medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población”. También exigía el fin de las masivas violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario. En ambas resoluciones se parte de la responsabilidad de proteger a la población libia que corresponde a las propias autoridades libias y que no han cumplido.

La Resolución 1973, igualmente basada en el capítulo VII de la Carta, no expresa directamente la doctrina de la obligación de proteger *a favor de la ONU*, si bien todo su preámbulo es un recordatorio de las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario en los ataques a la población civil, de la difícil situación creada para y por los refugiados y del personal extranjero, concluyendo que el conjunto de gravísimas violaciones origina una situación que constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Los ejes fundamentales del razonamiento no son nuevos y recuerdan otras importantísimas resoluciones en las que Naciones Unidas decide intervenir en los asuntos internos de un Estado al amparo de la excepción prevista en el art. 2.7 de la Carta, que permite el equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros y los fines de la Organización, más concretamente su propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Desde los años 90 del pasado siglo es difícil sostener que la soberanía es un valor absoluto al que deba sacrificarse la dignidad y la vida humana. La soberanía es un valor relativo que se justifica y merece respeto cuando sirve a valores superiores a la soberanía misma: el respeto y la protección de la vida humana. La soberanía y la independencia son principios que decaen cuando los poderes públicos son incapaces de impedir o cometen ellos mismos violaciones masivas a los derechos humanos. Cuando esto ocurre, la soberanía y la no injerencia resultan conceptos apriorísticos alejados de un renovado Derecho Internacional solidario y cooperativo.

La violación masiva los derechos humanos no es, pues, un asunto interno sino de interés internacional que legitima la acción del Consejo de Seguridad, incida poco o mucho en la paz mundial. Esta Resolución 1973 (2011) no es una novedad: al contrario, su estructura y alcance recuerda la histórica primera Resolución 688 de 5 de abril de 1991, adoptada por el Consejo de Seguridad para proteger a la población kurda en Irak de los actos de represión perpetrados por Sadam Hussein, que ocasionaron sufrimientos humanos de gran magnitud. Le sucedieron, entre otras, la Resolución 770 (1992) para proteger a la población de Bosnia-Herzegovina, la Resolución 794 de 1992 a favor de la población de Somalia y las Resoluciones 872 de 1993 y 912 de 1994 para proteger a la población viva que aún quedaba en Ruanda. Y otras más.

Contenido obligatorio básico

En la Resolución 1973 (2011) el Consejo de Seguridad exige: (1) el cese inmediato del fuego y fin completo de la violencia, incluidos los ataques a los civiles; (2) el dialogo para una solución pacífica y duradera de la crisis dando respuesta a las legítimas demandas de la población; y (3) el respeto al Derecho internacional, en especial de las normas aplicables a los conflictos armados, el respeto de los derechos humanos, la protección de los civiles, los derechos de los refugiados y el paso rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria. Estos contenidos deben guiar y limitan la acción armada de la Coalición multinacional.

Ámbitos en los que se autoriza el uso de la fuerza

Además de esos tres mandatos genéricos, la Resolución 1973 desarrolla protecciones específicas en las que autoriza el uso de la fuerza en caso de no respetarse esos mandatos básicos: para la protección con carácter general de la población civil en su conjunto (apartados 4 y 5) y la zona de exclusión aérea (ap. 6 a 12).

Esos dos ámbitos, que están estrechamente relacionados con dos de los mandatos básicos, están protegidos con dos específicas autorizaciones para adoptar “todas las medidas necesarias”, es decir, para usar la fuerza armada.

El primer objeto de protección armada es la población civil: proteger las zonas habitadas por civiles bajo amenaza del Estado libio, con una especial referencia a Bengasi (ap. 4). Se responde así a la petición de la Liga Árabe, que en su decisión de 12 de marzo de 2011 pedía que se establecieran zonas seguras para la población civil y los extranjeros residentes en Libia.

La fórmula algo críptica de “todas las medidas necesarias” es habitual en el lenguaje del Consejo de Seguridad para evitar señalar directamente el uso de fuerza armada, pero significa, de forma no discutida, que autoriza el uso de la fuerza armada. Es la fórmula que utilizó en la famosa resolución 678 (1990) en la que autorizaba la formación de una coalición internacional para desalojar a Irak de Kuwait y a usar implícitamente la fuerza;

también todas las resoluciones anteriormente citadas sobre el deber de injerencia o responsabilidad de proteger incluyen esa fórmula.

Luego, la violación del cese el fuego por parte de Libia, dado el carácter obligatorio de la Resolución 1973 (2011), legitimó sin más el uso de la fuerza por parte de la Coalición internacional para atacar a las fuerzas estatales y neutralizar aquellos medios de guerra que estén o puedan dirigir sus ataques contra la población civil en todo el territorio libio. Dado que Libia, a pesar de sus promesas iniciales, no respetó el cese del fuego, la respuesta de la Coalición iniciando el 19 de marzo, y sosteniendo desde entonces, los ataques aéreos (por Francia) y navales (por EEUU y el Reino Unido) fue plenamente legal y continuarán por el conjunto de Estados de la Coalición, si bien deben situarse en los mandatos básicos.

Igualmente, la Resolución 1973 establece en su ap. 6 el segundo objeto de protección armada: la prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo libio o la denominada “zona de exclusión aérea” (a excepción de los vuelos estrictamente humanitarios, ap. 7). Y para “hacer cumplir la prohibición de vuelos” permite el uso de la fuerza armada con la ya famosa fórmula mágica (“todas las medidas necesarias”, ap. 8). La zona de exclusión prevista en la Res. 1973 conlleva la autorización a la coalición internacional (en la que sugiere enfáticamente la participación de la Liga Árabe) de sobrevolar el espacio aéreo libio para controlar y prevenir y, llegado el caso, derribar aviones libios. En la adopción de todas las medidas necesarias está implícito el uso de la fuerza preventivo para destruir el sistema antiaéreo libio de radares, baterías antiaéreas y arsenales de misiles tierra-aire (“entre ellas la creación de un mecanismo apropiado para ejecutar las disposiciones de los párrafos 6 y 7 anteriores”). Así, la inicial intervención naval de EEUU el 19 de marzo y del Reino Unido el 20 de marzo se concentró en la neutralización de los dispositivos antiaéreos libios que permitan después controlar sin riesgos excesivos la zona de exclusión aérea.

Límites a las autorizaciones del uso de la fuerza armada

El uso de la fuerza armada autorizada no es irrestricto; tiene límites, además de los relativos a la protección de la población civil y de la zona de exclusión aérea, que sin duda permitieron la mayoría suficiente para la aprobación de la Resolución 1973.

En el debate previo se constata que el embajador de Líbano, que apoyó la intervención militar, es quien enfatiza que la Resolución no puede dar lugar a la ocupación de “una sola pulgada” de territorio libio; también la decisión de la Liga Árabe establece su línea roja en la ocupación terrestre. A China y Rusia también les preocupaban los límites de la acción militar. Para calmar esa inquietudes y los malos recuerdos de la acción en Kosovo (1999) e Irak (2003) –intervenciones ilegales y agresoras con ocupación terrestre–, la Resolución 1973 explicita la prohibición de toda ocupación terrestre. Preocupa además, con el recuerdo de la acción ilegal y posteriormente engañosa de la Resolución 1244 (1999) sobre Kosovo, que privó a Serbia de la integridad de su territorio, que se facilite un ilícito y se pueda quebrar la integridad territorial de Libia (esta inquietud se observa en la posición de Líbano, China, Rusia, Portugal y la Liga Árabe).

Por ello, la Resolución 1973 en su preámbulo reafirma el compromiso con la integridad territorial de Libia (aunque frases semejantes de nada le sirvieron a Serbia) y en su ap. 4, en el que autoriza el uso de fuerza armada para proteger a la población civil, excluye expresamente la ocupación “de cualquier tipo en cualquier parte” del territorio libio. Este límite no incomodaba ni a EEUU, que le garantiza que no se verá enfangado en una

tercera y simultánea guerra contra musulmanes, ni a los europeos de cara a la opinión pública.

El reforzamiento del embargo de armas

Aunque la inicial Resolución 1970 de 26 de febrero ya había decretado el embargo de armas (la importación o exportación de toda clase de armas o sus componentes), se había estimado que no daba suficientes medios ni seguridad jurídica para ejercer el derecho de visita e inspección sobre aviones y buques libios o extranjeros procedentes o en dirección a aguas interiores libias y no precisaba los espacios marítimos. La nueva Resolución 1973 (ap. 13 a 16 y 18) subsana esas lagunas pues autoriza a los Estados de la coalición internacional el derecho de visita, inspección, incautación y destrucción de las armas embargadas en aguas interiores, mar territorial y alta mar (o en sus aeropuertos), si bien con algunas cautelas a sabiendas de que supone una excepción a normas bien sedimentadas de Derecho del Mar (normas consuetudinarias codificadas en la Convención de 1982 de Montego Bay).

Por ello, sólo habrá inspección cuando se tenga “información que aporte fundamentos razonables para creer que el cargamento contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación está prohibido...”, incluido el envío de personal mercenario armado”. Invita, por ello, a la cooperación a los buques de cualquier bandera, y autoriza a los Estados miembros “*to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections*”. Parece obvio que la autorización del uso de la fuerza no es clara, pues no utiliza las “divinas palabras” (“todas las medidas necesarias”), pero no se descarta tampoco y deja la puerta abierta a “medidas acordes a las circunstancias” como el bloqueo naval y aéreo.

Es obvio que el control de las corrientes de mercenarios desde Chad y Sudán depende de tales Estados, a los que pide que cumplan con sus obligaciones y respeten las dos Resoluciones e impidan la llegada de personal armado por las fronteras terrestres.

Otras acciones

Para reforzar la zona de exclusión aérea se prohíben en el ap. 17 todos los vuelos, por tanto incluidos los comerciales: no podrán despegar y, sobre todo, ningún Estado miembro de Naciones Unidas podrá permitir que sobrevuelen o aterricen aeronaves matriculadas en Libia o de propiedad u operadas por nacionales o sociedades libias.

También amplía y refuerza la congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos decretada en la Resolución 1970 (ahora incluye más personas del entorno familiar y político de Gadafi y entidades como el Banco Central, Autoridad de Inversiones, Banco Exterior, África-Libia Cartera de Inversiones y Corporación Nacional del Petróleo) que se encuentren en los territorios de los Estados miembros de la ONU y decide que no se permita su disposición por las autoridades libias a fin de que en una etapa ulterior se pongan a disposición y en beneficio del pueblo de Libia (ap. 19 a 21).

Amplía la lista de personas que no podrán viajar al exterior (personas involucradas en la contratación de mercenarios) y permite que el Comité de Sanciones amplíe la lista de congelación de activos con las personas que violen el embargo de armas (mercenarios y las autoridades de los Estados que lo violen).

Destinatarios y control de las obligaciones

Obviamente, los destinatarios obligados por las dos Resoluciones son, además de Libia, el conjunto de los Estados miembros de la ONU (los 192 Estados), pero como actúa en virtud del capítulo VII obliga a la totalidad de Estados y pueblos de la tierra. Es bien sabido que el art. 2.6 de la Carta formula el principio de autoridad del Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz, la cual se ejerce sobre los miembros y los no miembros. Por tanto, la prohibición de vuelos, el embargo de armas y el suministro de personal armado, el bloqueo naval y aéreo, la congelación de activos y las prohibiciones de viajes obligan a todos los Estados de la tierra.

Sin embargo, las concretas autorizaciones del uso de la fuerza armada se materializan sólo en aquellos Estados miembros que individual o de forma colectiva o mediante organismos regionales notifiquen al secretario general su disponibilidad para actuar en nombre de la ONU para ejecutar las dos Resoluciones. En especial, la Resolución 1973 enfatiza la importancia de la Liga Árabe en varios apartados (4 y 7). Esto es lo que se ha hecho mediante la reunión en París el 19 de marzo, conformando una Coalición internacional de 18 Estados, en presencia del secretario general de la ONU, para coordinar el conjunto de medidas relativas al uso de la fuerza para protección de civiles y garantizar la zona de exclusión aérea, así como el embargo de armas.

Para el seguimiento y correcta aplicación de cada una de las actuaciones permitidas por las dos Resoluciones ya se creó en la Resolución 1979 un Comité de Sanciones (con los miembros del Consejo de Seguridad), siguiendo la habitual práctica en estos casos. La Resolución 1973 añade un Grupo de ocho Expertos para asesorar al secretario general y al Comité de Sanciones. Cada vez que los Estados adoptan acciones concretas previstas en las dos Resoluciones (una inspección naval o aérea, acciones de guerra, bloqueo de activos, etc.) deben notificarla al secretario general de la ONU y al Comité. Se daba satisfacción a Estados como China, Rusia y la India sobre “cómo y por quién” se aplican y controlan las medidas.

Conclusión: La Resolución 1973 es un triunfo del Derecho Internacional frente a quienes desean una descentralización unilateral de la fuerza armada a favor de la OTAN o de cualquier gran potencia occidental convertida en “justiciera universal”. El Derecho Internacional no es un estorbo para hacer respetar los derechos humanos. Frente a corrientes de opinión en Europa o en España que vienen proponiendo generalizar el modelo de agresión en Kosovo o en Irak y veían en esta crisis la ocasión de consagrar a la OTAN como *la* organización de seguridad global, esta Resolución 1973 permite mantener la esperanza en el sistema de contrapesos del Consejo de Seguridad y en su legitimidad. De momento es un freno para cuantos propagan la idea, incluso marginando al Consejo Atlántico como mero foro político de consulta, de erigir “marcos de decisión y ejecución *ad hoc*” en la OTAN que desplacen al Consejo de Seguridad hasta crear una alternativa. Esperemos que esta Resolución 1973 neutralice las precedentes trampas de ciertas corrientes de opinión a favor de la OTAN y le impida acabar ganando la partida al Consejo de Seguridad.

Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca