



¿Primavera mediterránea?





¿Primavera mediterránea?

El rol de las Naciones Unidas en los acontecimientos políticos en Libia
Omar Hernández

Juegos de poder: La estrategia detrás de la intervención en Libia
Jerónimo Delgado Caicedo y Camilo Rojas Álvarez

Pobreza y desempleo en el norte de África: Dos de las principales causas de las protestas populares en el siglo XXI
Roberto Marín Guzmán

Israel, los indignados y la política genocida-expansionista. ¿Crisis, cambio o continuidad de un sistema?
Idalmis Brooks Beltrán

El rol de las Naciones Unidas en los acontecimientos políticos en Libia

Omar Hernández

ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
GUAYANA-PUERTO ORDAZ, VENEZUELA
omaherna@ucab.edu.ve

Resumen

Ante lo ocurrido en Libia en un espacio de tiempo tan estrecho, con múltiples intereses políticos en juego y miles de víctimas, es necesario sopesar la actuación de las Naciones Unidas y en especial de sus órganos políticos más influyentes. Se suele criticar la inacción de este organismo internacional pero el caso libio le ha puesto de nuevo sobre el tapete. Una breve revisión analítica y cronológica de lo discutido y aprobado por el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad ayudará en la reflexión.

Palabras clave: Libia, Naciones Unidas, Derechos Humanos, Responsabilidad de Proteger, Sanciones.

The role of the United Nations in the political events in Libya

Abstract

Given what happened in Libya during such a brief period of time, with multiple political interests at stake and thousands of victims, it is necessary to balance the actions of the United Nations, especially those of its more influential political organs. It is commonly criticized the inaction of this international organization but the Libyan case has put it back on the table. A short analytical and chronological review of what was discussed and approved by the Human Rights Council and the Security Council will help in this reflection.

Key words: Libya, United Nations, Human Rights, Responsibility to Protect, Sanctions

1. Introducción

En la historia contemporánea mundial, pocos son los acontecimientos que han marcado hitos en el devenir de los países, de sus contextos regionales y de la comunidad internacional en pleno. Los sucesos políticos que se han desencadenado en el norte de África y Medio Oriente, poseen múltiples rasgos que les son comunes, y sin embargo hay que señalar que nos encontramos con realidades sumamente distintas sobre el terreno cuando analizamos los detalles pormenorizados de cada situación por separado.

A pesar de tan obvia realidad, los hechos han dado lugar a una certeza que muchos políticos, militares y hasta analistas en aquel complejo y conflictivo rincón del mundo se negaban a aceptar: los Gobiernos que se eternizan en el poder y controlan de manera despótica -aunque populista- a su población, no están exentos de las revueltas y revoluciones, incluso rupturas claras del orden constitucional establecido, que les llevaron a ocupar los altos cargos que ostentan.

Y es que ciertamente no deja de ser curioso y llamativo, que los regímenes hoy defenestrados fuesen otrora los autoproclamados salvadores de sus respectivas patrias. En Túnez, Ben Ali sacó del poder mediante un golpe de Estado a Habib Burgiba y estuvo un total de 24 años en el poder. En Egipto, Hosni Mubarak llegó a la silla presidencial tras el asesinato de Sadat -de quien era su Vicepresidente- y se mantuvo allí casi 20 años. Y finalmente, en Libia Gadafi derrocó al rey Idris e instauró su “revolución verde” durante más de cuatro décadas o 42 años para ser exactos. Todos ellos, sucumbieron ante las legítimas aspiraciones de los pueblos a los que decían y aseguraban representar.

El dramático proceso de cambio vivido en el mundo árabe y sobre todo en Libia, amparado en principio, y según dicen las diferentes teorías doctrinales, en una búsqueda de mayores espacios de participación y de garantía de libertades fundamentales, ha sido protagonizado por la juventud y los estudiantes, por las mujeres y los movimientos religiosos, teniendo a los medios de comunicación tradicionales y a los de nueva aparición -redes sociales incluidas-, como vehículos por excelencia en la difusión de ideas, convocatoria de movilizaciones y comunicación doméstica y hacia el exterior, para transmitir denuncias apoyadas en imágenes, videos y ganar adeptos propios y foráneos.

En medio de la aparente anarquía que se ha suscitado en los países en los que triunfó lo que algunos han dado en denominar “Primavera Árabe”, las organizaciones internacionales se han hecho sentir con profundidad. Y

de tales organizaciones destaca Naciones Unidas, no sólo por su carácter de universalidad sino por su peso específico en la política internacional.

La estructura orgánica de esta entidad multilateral es compleja. Esto, en ocasiones resulta beneficioso y en otras perjudicial habida cuenta de la posible duplicación de funciones y falta de coherencia e incluso de coordinación. Si a eso sumamos la debacle en cuanto a la percepción extendida que se tiene de Naciones Unidas en los últimos años, como foro mundial donde mucho se debate pero nada se resuelve y poco se actúa o donde mayor cabida tienen quienes más poder económico ostentan en perjuicio de los débiles de siempre, el panorama para este importantísimo pilar del ordenamiento internacional luce sombrío.

Necesario es pues rescatar el papel que ha tenido Naciones Unidas en lo que atañe a los procesos políticos acaecidos en los países árabes y en particular en Libia, y a tales efectos, hacemos una revisión cronológica, sucinta pero analítica.

Naciones Unidas ha influido decisivamente en la génesis, evolución y desarrollo de los hechos que llevaron a la salida de Gadaffi del poder. Una actuación aplaudida por algunos y criticada por otros, pero que en todo caso no es posible ignorar.

Empero, al hablar de Naciones Unidas como un todo se puede cometer el error de confundir la labor en concreto de sus distintos componentes. Más allá del loable trabajo que en Libia llevaron a cabo sus varias agencias y organismos especializados en el ámbito humanitario (destacando, en particular, el ACNUR -Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-, el UNICEF -Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- y la OACNUDH -Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-, por mencionar los más relevantes) y de la tenaz faena de la Secretaría General, no sólo de su Departamento de Asuntos Políticos sino del propio Secretario General -cabeza visible de la organización-, es necesario estudiar qué se hizo y se ha hecho en lo referente a Libia, en los órganos políticos o intergubernamentales más importantes, vale decir, el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad.

2. Consejo de Derechos Humanos

Esta instancia internacional compuesta por 47 países tiene una presencia bastante reciente. Fue creada luego de intensos debates al interior de Naciones Unidas sobre el siempre pospuesto proceso de reformas y tras la insistencia del ex secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan

(destacamos con notoriedad su célebre informe “Un concepto más amplio de libertad”) y la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en 2005, para conmemorar el sexagésimo aniversario de la organización.

La Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sentó las bases de este nuevo órgano en los términos siguientes:

La Asamblea General, (...)

2. Decide que el Consejo será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa;

Pues bien, en lo que se refiere al país objeto del presente análisis, el Consejo de Derechos Humanos ha actuado en tres ocasiones. Primero fue el 22 de febrero de 2011, cuando el Representante Permanente de Hungría ante Naciones Unidas en Ginebra solicitó convocar una sesión especial del Consejo para analizar la situación en Libia (A/HRC/S-15/1). La reunión ocurrió tres días después en el Palacio de las Naciones de dicha ciudad suiza.

Es necesario aclarar que según la Resolución de la Asamblea General referida *ut supra*, se le encomendó también al Consejo de Derechos Humanos:

(...) ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas;

A tales efectos, el Consejo “podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste”.

En la sesión realizada sobre Libia, se aprobó la Resolución S-15/1 que contiene términos bastante contundentes si se considera la naturaleza de este Consejo:

(...) condena enérgicamente las recientes violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas en ese país, incluidos los ataques armados indiscriminados contra civiles, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones

arbitrarias y la detención y tortura de manifestantes pacíficos, que en algunos casos pueden constituir también crímenes de lesa humanidad;

En el documento se exhorta al gobierno libio en funciones a que proteja a la población civil (y cese todo ataque contra ella), libere a las personas “detenidas arbitrariamente”, garantice el derecho a la protesta y, ponga fin al bloqueo “del acceso público a Internet y las redes de telecomunicaciones”.

Es bastante significativo que la Resolución, además, instara al régimen gadafista a que respete la “voluntad popular” y comience “urgentemente un diálogo nacional abierto, inclusivo y significativo para abordar cambios en el sistema”. Sin duda alguna que estas líneas en particular parecieran legitimar las acciones emprendidas por los rebeldes contra el Gobierno en Trípoli. La referencia a “cambiar el sistema” denota explícitamente el deseo de la comunidad internacional de que Gadafi debía abandonar el poder.

Se creó a raíz de esta Resolución una “comisión de investigación internacional independiente” para realizar pesquisas sobre la situación en Libia. Dicha comisión entregó resultados, como estaba previsto, durante el 17° período ordinario de sesiones, celebrado en el mes de junio de 2011, en el que se adoptó sin voto una Resolución (A/HRC/17/17), en cuya primera cláusula operativa se

Condena inequívocamente el deterioro continuado de la situación de los derechos humanos en Libia desde febrero de 2011, incluidas las actuales violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos (...)

El documento insta al Gobierno libio aún en funciones y a los grupos rebeldes, a que respeten las provisiones del Derecho Internacional aplicable. A las autoridades se les pide, además, proteger a los extranjeros residentes en el país, incluyendo al personal de las mismas Naciones Unidas.

Es de destacar la séptima cláusula operativa, en la que se habla de las “exigencias del pueblo” libio y reitera el llamado a un diálogo nacional. Incluso esta nueva Resolución le otorga cierto “estatus” al Consejo Nacional de Transición, hoy en el poder:

Acoge con satisfacción las declaraciones del Consejo Nacional de Transición libio sobre su compromiso de respetar las normas internacionales de derechos humanos, y lo invita a adoptar nuevas medidas para evitar violaciones y abusos de los derechos humanos, en particular mediante una mayor colaboración con las organizaciones internacionales de derechos humanos;

Ante el agravamiento de la situación en Libia se decidió suspender a este país de su membresía en el Consejo de Derechos Humanos. Membresía que a decir verdad, nunca debió tener a juzgar por la larga lista de denuncias de violaciones de derechos humanos que pesaban sobre Trípoli.

Sin embargo, el 29 de septiembre de 2011 el Consejo de Derechos Humanos (Resolución A/HRC/RES/18/9) solicitó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el levantamiento de la suspensión que pesaba sobre Libia al tiempo que expresó su beneplácito ante

(...) los compromisos asumidos por Libia de respetar sus obligaciones dimanantes de la normativa internacional de derechos humanos, de promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, y de cooperar con los mecanismos internacionales de derechos humanos pertinentes (...)

Sobra decir que el Consejo al referirse a Libia habla ya del nuevo Gobierno, del Consejo Nacional de Transición, legitimado internacionalmente y respaldado casi unánimemente por el pleno de Naciones Unidas.

3. Consejo de Seguridad

Probablemente el más polémico y a la vez más importante de los componentes de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, posee un mandato bastante específico devenido del artículo 24,1 de la Carta de las Naciones Unidas (1945):

A fin de asegurar la acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

A diferencia de otros órganos intergubernamentales, incluido su homónimo de Derechos Humanos, las Resoluciones del Consejo de Seguridad, como es sabido, poseen un taxativo carácter vinculante otorgado por la misma Carta en su artículo 25: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad”.

Sobre Libia, el Consejo de Seguridad hasta el momento de escribir estas líneas y en lo que va del año 2011 se había reunido un total de 21 veces. El balance de dichos cónclaves es mixto.

Primero hubo una reunión privada (22 de febrero) a la que sucedió una intervención del Secretario General de las Naciones Unidas (25 de febrero). En la misma, Ban Ki-Moon señalaba, al final de su discurso, lo siguiente:

Ha llegado la hora de que el Consejo de Seguridad considere la posibilidad de adoptar medidas concretas. Las próximas horas y días serán decisivos para los ciudadanos de Libia y su país, y tendrán consecuencias importantes para la región en general. Las declaraciones y medidas del Consejo de Seguridad se aguardan con interés y se las seguirá atentamente en toda la región. Independientemente de lo que se decida, tengamos presente la urgencia de la situación actual. En estas circunstancias, la pérdida de tiempo significa más pérdidas de vidas (...)

En esta misma reunión ocurrió un hecho inédito en Naciones Unidas y, con toda seguridad, en la diplomacia multilateral en su conjunto. El representante de Libia, utilizó este escenario para anunciar que ya no representaba al gobierno de Gadafi y se declaraba en rebeldía. Semejante pronunciamiento, con un fuerte contenido emocional, fue aplaudido al unísono por los quince miembros del Consejo. Así habló Abdel Rahman Shalgham:

Que nadie tema: Libia está unida. Libia permanecerá unida. Libia será un Estado progresista. Le digo a mi hermano Gadafi que deje en paz a los libios. No importa a cuántas de esas personas resueltas mate (...) no se rendirán. Los libios no se rendirán (...) Libia se creó en virtud de una Resolución de las Naciones Unidas. Pido por favor a las Naciones Unidas que salven a Libia. No al derramamiento de sangre. No a la matanza de inocentes. Queremos una Resolución rápida, contundente y valiente.

El pedido hecho por el Secretario General y por el representante libio fue oído pocas horas después. El 26 de febrero el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución 1970 (2011) en la que se exige al gobierno libio que “ponga fin de inmediato a la violencia” y tome “medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población”.

Además de remitir la situación en Libia al Fiscal de la Corte Penal Internacional, la Resolución impone una serie de sanciones en aplicación del capítulo VII de la Carta, específicamente de su artículo 41:

- Embargo de armas (“medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia directos o indirectos” de equipo militar de todo tipo).
- Prohibición de viaje para ciertos funcionarios del gobierno libio (“impedir la entrada a sus territorios o el tránsito por ellos”).
- Congelamiento de activos de ciertos funcionarios del gobierno libio (“congelar sin demora todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en su territorio y que sean de propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto”).

El párrafo 27 de la Resolución plantea que se mantendría una evaluación constante de las acciones emprendidas por el gobierno libio y se examinaría la idoneidad de las sanciones impuestas.

Lamentablemente y como algunos previeron, Gadafi no dio marcha atrás y más bien endureció su política de represión. Ante esto, el Consejo de Seguridad se volvió a reunir el 17 de marzo y aprobó una nueva Resolución, la 1973 (2011), en la que se “exige que se establezca de inmediato una cesación del fuego y se ponga fin completamente a la violencia y a todos los ataques y abusos contra civiles”.

La Resolución refuerza las sanciones anteriores y establece una “zona de exclusión aérea” o “prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo” libio salvo aquellos de carácter estrictamente humanitario.

Pero claramente lo más destacado de esta nueva decisión del Consejo de Seguridad se desprende de la invocación que se hace de la novedosa Doctrina de la Responsabilidad de Proteger¹, que expresa la responsabilidad que recae sobre la comunidad internacional de intervenir por cualquier medio cuando el gobierno de un país no pueda o no desee proteger a su propia población del genocidio, los crímenes de lesa-humanidad o de guerra.

Esta Doctrina viene en cierto modo a erigirse como un sustento jurídico moderno de las intervenciones humanitarias y da al traste obviamente con el inmutable y westfaliano principio de no injerencia, colocando por encima de toda circunstancia la protección de los derechos humanos. Así las cosas, el párrafo 4 de la Resolución dice:

Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia (...) aunque excluyendo el uso de una fuerza

de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y solicita a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad.

De este párrafo se desprende que esta Resolución dio luz verde a la operación militar emprendida contra el gobierno de Gadafi y en apoyo de la causa rebelde. De manera que, contrario a la opinión de algunos sectores, la actuación de la OTAN sobre Libia fue *de facto* y *de jure*, autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Se trata de la primera vez que se invoca la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger desde que fue oficialmente adoptada por Naciones Unidas en 2005.

La Resolución no fue aprobada por unanimidad. Hubo cinco abstenciones, incluyendo las de dos miembros permanentes: Rusia y China que antes de vetar, prefirieron simplemente optar por una fórmula intermedia so pena de ser considerados como cómplices de los crímenes del gobierno libio.

Varias reuniones ocurrieron luego, para evaluar la efectividad de todas estas medidas. En paralelo, la situación sobre el terreno cambió drásticamente y Gadafi y su séquito de funcionarios fueron obligados a dejar el poder. Una serie de Resoluciones fueron aprobadas por unanimidad:

- La Resolución 2009 (2011) el 16 de septiembre, levanta parcialmente las sanciones contra Libia, respalda al nuevo Gobierno bajo la dirección del Consejo Nacional de Transición, habla de “la necesidad de que el período de transición se sustente en un compromiso en pro de la democracia, la buena gobernanza, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos” y, establece una nueva misión de paz de la ONU, la UNSMIL, cuyo mandato será:

- a) Restaurar la seguridad y el orden públicos y promover el estado de derecho;
- b) Entablar un diálogo político inclusivo, propiciar la reconciliación nacional y emprender el proceso constituyente y electoral;
- c) Afianzar la autoridad del Estado, incluso mediante el fortalecimiento de instituciones responsables emergentes y el restablecimiento de los servicios públicos;
- d) Promover y proteger los derechos humanos, en particular los de los grupos vulnerables, y apoyar la justicia de transición;
- e) Adoptar las medidas inmediatas que sean necesarias para poner en marcha la recuperación económica; y

f) Coordinar el apoyo que se pueda solicitar a otros actores multilaterales y bilaterales, según proceda;

- La Resolución 2016 (2011) el 27 de octubre, decreta el cese de las medidas contempladas en el marco de la aplicación de la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger (o lo que es lo mismo, el cese de las actividades militares sobre Libia) así como la zona de exclusión aérea, al tiempo que se hace un llamado al nuevo Gobierno para que evite “las represalias, los encarcelamientos ilícitos y las ejecuciones extrajudiciales”.

- Por último, la Resolución 2017 (2011) llama a las autoridades del nuevo gobierno libio a que asegure la protección del armamento (evitar “la proliferación de los armamentos y materiales conexos de todo tipo en la región, particularmente los misiles portátiles superficie-aire”) y a que elimine sin demora las armas químicas desarrolladas por Gadafi.

En la última reunión celebrada sobre Libia en el Consejo de Seguridad, el pasado 2 de noviembre, el Fiscal de la Corte Penal Internacional realizó un balance de la labor de esta instancia judicial con sede en La Haya. A solicitud suya, la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte dictó órdenes de arresto internacional contra Gadafi, uno de sus hijos y el jefe de inteligencia. Los tres están bajo alerta roja de INTERPOL. Tras la muerte de Gadafi la atención se centra en los otros dos, ya capturados por fuerzas libias y que siguen siendo solicitados por La Haya.

4. Conclusión

El posicionamiento que ha tenido Naciones Unidas en todo lo ocurrido en Libia es bastante notable. Pero, aún es muy temprano para evaluar el éxito o fracaso de las acciones llevadas a cabo tanto por el Consejo de Derechos Humanos como por el Consejo de Seguridad. El tiempo dirá si Libia alcanza la paz de forma plena. En efecto ve satisfechas sus demandas y logra de verdad el goce y ejercicio de sus libertades, Naciones Unidas se anotará un éxito como pocos ha tenido ante circunstancias y episodios tan difíciles.

Libia ha puesto a prueba la diplomacia multilateral. Veremos luego si las instituciones que les son conexas aprueban o no su desempeño.

Notas

¹ Según el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001), los Principios Básicos de la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger son: (a) La soberanía de un Estado conlleva

responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población; (b) Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

Referencias

- Carta de las Naciones Unidas (1945).
Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). Resolución 60/251.
Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011). Resolución S-15/1.
Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011). Resolución 17/17.
Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011). Resolución 18/9.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Resolución 1970.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Resolución 1973.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Resolución 2009.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Resolución 2016.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Resolución 2017.