

DIEZ LECCIONES APRENDIDAS EN EL CONFLICTO DE LIBIA

La reciente intervención de la OTAN, y sus aliados *ad hoc* en Libia, nos permite la extracción de interesantes lecciones aprendidas a todos los niveles, algunas nuevas y otras recurrentes. En el nivel estratégico se puede evaluar la efectividad de las organizaciones internacionales y su instrumentalización por parte de algunos estados; la aplicación del principio de "responsabilidad de proteger" y la necesidad de claridad en los mandatos de Naciones Unidas; sin olvidar la valoración de las capacidades aliadas, la efectividad de las acciones militares y la influencia que puede tener la intervención en el comportamiento de otros *rogue states* o "estados bribones".

PRIMACÍA DE LOS INTERESES NACIONALES

La gestión de la crisis de Libia ha evidenciado que, a pesar de la existencia de organizaciones internacionales competentes en seguridad y defensa, los intereses particulares de los distintos estados han sido primordiales a la hora de decidir la participación militar¹.

Por muy diversas razones EEUU optó por un papel secundario en la intervención armada en Libia, mientras que Francia se erigió como el motor principal. El presidente Sarkozy se vio influido por la necesidad de mejorar su popularidad en un ambiente preelectoral, especialmente después de su pasividad ante las revueltas tunecina y egipcia. Un cambio de régimen en Libia, liderado por Francia, podría también beneficiar los intereses empresariales franceses en el país norteafricano.

La aproximación del Reino Unido ha sido más pragmática, apoyando e impulsando la intervención armada, aunque no de forma tan activa como el país gallo. También el primer ministro David Cameron había sido criticado por su inacción ante las revueltas árabes, y no pueden olvidarse los intereses de *British Petroleum* en la zona, especialmente después de que el vertido en el Golfo de Méjico enrareciera las relaciones de la empresa con EEUU.

La posición de Italia era la más complicada, debido a su pacto de amistad y a las relaciones comerciales con Libia, tanto en el campo de los hidrocarburos como en la venta de equipo militar al país norteafricano. Aunque las primeras declaraciones italianas defendieran la legitimidad de Gaddafi, ya a principios de marzo se apoya la intervención militar, pero bajo bandera de OTAN, para neutralizar el impulso francés y británico.

Alemania ha sido reticente a la intervención en Libia debido a que sus intereses están centrados, principalmente, en el centro y este de Europa. Además, el país liderado por Angela Merkel no necesita participar en una misión militar para consolidar su peso internacional. En el caso de España, la intervención ha perseguido el aumento del prestigio internacional y el refuerzo de la posición interior del partido en el gobierno, además de la defensa de los intereses económicos en la futura Libia, aunque en dura competencia con los países más activos en la solución de la crisis.

LA UNIÓN EUROPEA AL COMIENZO DEL CAMINO

La inhibición de la Unión Europea en la crisis de Libia revela que la UE no es un actor creíble en el ámbito de la seguridad y defensa, a pesar de las iniciativas en la materia impulsadas por el Tratado de Lisboa².

La intervención militar de la UE en Libia estaba legitimada al existir un mandato de Naciones Unidas, y justificada, al tratarse de una fuente de inestabilidad a las puertas de Europa, con importantes implicaciones económicas, de seguridad e inmigración. Sin embargo, la carencia de las capacidades necesarias para liderar una operación de gran envergadura y la falta de unidad de los países miembros, han impedido el liderazgo de la Unión en la resolución de la crisis.

La falta de unión política demostrada durante la crisis puede afectar a la "iniciativa de Gante" de mejora de capacidades dentro de la UE, que se



José Gallo Rosales
Teniente Coronel
de Aviación



basa en el intercambio y uso compartido de medios (*pooling and sharing*). Es posible que las naciones eviten compartir recursos con aliados que, en caso de operaciones reales, puedan no compartir su visión político-estratégica.

CLAROSCUROS EN LA OTAN

La guerra de Libia ha evidenciado las contradicciones internas de la OTAN, sin embargo su organización militar ha demostrado ser un instrumento eficaz³.

La intervención militar en Libia fue liderada inicialmente por tres países en tres operaciones distintas: *Odissey Dawn*, estadounidense; *Hellamy*, británica y *Harmattan*, francesa. La decisión del presidente Obama de pasar a un segundo plano tras la campaña inicial de preparación de la zona de exclusión aérea, provocó la necesidad de transferir la responsabilidad a la OTAN, ya que el resto de participantes no contaba con la capacidad de mando y control necesaria para la conducción de las operaciones.

La OTAN se hizo cargo de la intervención rápi-

damente, y demostró así su flexibilidad y su capacidad de mando y control, materializada en estructuras permanentes y medios propios. La existencia de doctrina común, la interoperabilidad y el entrenamiento combinado realizado en el seno de la Alianza, contribuyeron a que la transición se desarrollara con fluidez.

Sin embargo, la competencia militar de la OTAN contrasta con su discordia política: Francia quería subordinar la actuación militar al Grupo de Contacto, Alemania y Turquía se negaban al traspaso, mientras que el Reino Unido e Italia pedían el control total por parte de la Alianza. Finalmente se determinó que la operación *Unified Protector* no fuera dirigida al más alto nivel posible, el del Consejo Atlántico en reunión de ministros, sino al nivel más bajo de embajadores. De esta forma se distancian las autoridades políticas de la intervención y se limita el papel de la OTAN a la conducción de unas operaciones en las que participan sólo 14 de los 28 miembros. En palabras de Robert Gates, la OTAN no ha actuado como una alianza política sino como una herramienta (*toolkit box*).

IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Nuestra única meta es proteger a la población civil de Libia tras los ataques y heridos en una muy sangrienta situación.
Secretario General de la Liga Árabe,
12 de marzo de 2011

Las organizaciones regionales juegan un papel fundamental en la gestión de crisis en su área de influencia. Constituyen un elemento de primer orden en la conformación de las relaciones internacionales en su entorno y una fuente primordial de legitimación de las decisiones que la comunidad internacional adopte en base a sus valoraciones.

En respuesta a la represión de Gadafi sobre el pueblo libio, el Consejo de Cooperación del Golfo, el 7 de marzo, fue la primera organización regional en requerir el establecimiento de una zona de exclusión aérea (NFZ, No Fly Zone) para proteger a los ciudadanos, seguida inmediatamente por la Organización de la Conferencia Islámica. Días después, los ministros de asuntos exteriores de los países de la Liga Árabe acordaron en El Cairo, no sin la oposición de algunos miembros, solicitar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la imposición de una NFZ. Esta petición de intervención en Libia, por parte de organizaciones árabes, contribuyó a evitar el veto ruso y chino en la votación de las resoluciones 1970 y 1973, animó al reticente presidente Obama a intervenir y legitimó las sucesivas actuaciones en Libia.

La propia resolución 1973 reconoce la importante función que desempeña la Liga de Estados Árabes en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región, y solicita a sus miembros que cooperen en la resolución de la crisis. Emiratos Árabes Unidos y Catar respondieron al llamamiento y aprobaron la participación de medios aéreos de combate.

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER VERSUS INJERENCIA

Los Fundadores de Naciones Unidas entienden que soberanía implica responsabilidad; responsabilidad de asegurar protección a seres humanos frente a la necesidad, la guerra y la represión. Si esa responsabilidad no se manifiesta, la comunidad internacional está moralmente obligada a considerar su deber actuar en servicio de la protección humana.
BAN KI-MOON

Los Estados son los responsables principales de proteger a sus ciudadanos frente a posibles crímenes contra la humanidad. En caso de que un Estado no sea capaz, la comunidad internacional de-



be, en primer lugar, ayudar a dicho Estado a serlo. Si dichas medidas no funcionan, y siempre bajo autorización de Naciones Unidas, la comunidad internacional deberá intervenir usando todos los medios necesarios para proteger a la población. Esta idea, conocida como "responsabilidad de proteger", fue aprobada como norma por Naciones Unidas en la resolución 1674 de 2006 y constituye un paso más en la legitimación de las intervenciones humanitarias.

Con ocasión de la crisis desatada en Libia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hizo por primera vez efectivo, aunque no explícitamente, el concepto de "responsabilidad de proteger" en su resolución 1973. Sin embargo, la OTAN, además de a la población civil, ha de-



fendido a civiles armados y a militares rebeldes, que combatían en un conflicto interno. Este posicionamiento en el conflicto ha deslegitimado en parte la intervención en Libia y ha creado dudas sobre si la "responsabilidad de proteger" era una convicción o una excusa para injerir en los asuntos libios por parte de algunas naciones⁴.

INTERPRETACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1973

Autoriza a los Estados Miembros (...) a que (...) adopten todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles (...), 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.

RESOLUCIÓN 1973 DEL CSNU

La resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, concedía mucha libertad de interpretación sobre cuáles debían ser las medidas necesarias para proteger a los civiles. Dicha interpretación suscitó un importante debate en el seno de la Alianza, donde Francia, por ejemplo, defendía la necesidad de atacar objetivos terrestres mientras que Turquía se negaba a autorizar los bombardeos. Es posible que en futuras situaciones análogas, determinados países miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se nieguen a aprobar, veten resoluciones similares o exijan mucha concreción en su redacción⁵.

DEPENDENCIA DE CAPACIDADES ESTADOUNIDENSES

La más poderosa alianza militar de la historia ha permanecido tan solo 11 semanas en una operación contra un régimen pobremente armado, en un país escasamente poblado; sin embargo muchos de los aliados comienzan a sentir escasez, de municiones, precisando una vez más que EE.UU. cubra esa diferencia.
ROBERT GATES, julio de 2011

Durante las operaciones en Libia la contribución de medios militares aportada por EEUU fue decisiva: 80% de los aviones de reabastecimiento aéreo, suministros de armas guiadas para los países que habían agotado sus existencias y capacidades ISTAR (UAV, satélites...)⁶.

Reino Unido y Francia, por su parte, proporcionaron más de la mitad de los medios de ataque al suelo, incluyendo helicópteros. Bélgica y Canadá contribuyeron notablemente, Noruega y Dinamarca aportaron el 12% de los aviones de ataque y se hicieron cargo de un tercio de los blancos, siendo la contribución de otros países casi testimonial.

Solo la OTAN, además de EEUU, cuenta con las capacidades necesarias para liderar una operación como la de Libia, pero muy dependiente de las contribuciones estadounidenses en medios de reabastecimiento en vuelo, ISTAR, armamento de precisión, incluyendo misiles de medio alcance, y sistemas de Mando y Control. Robert Gates calificó el futuro de la Alianza como "oscuro, si no negro" debido a la falta de colaboración de los aliados y a la desproporción de sus contribuciones.

Los recortes en los presupuestos de defensa de los países aliados, y el consiguiente "desarme estructural", pueden comprometer la capacidad de la Alianza si EEUU cesa su liderazgo técnico y económico.

REFLEXIONES SOBRE EL EMBARGO DE ARMAS

Las resoluciones del CSNU autorizaban un embargo para todo el armamento con destino a Libia pero, a pesar del éxito del bloqueo naval impuesto, no se ha evitado el suministro de armas a los rebeldes por mar, ni se han podido controlar las fronteras terrestres para evitar el flujo de armamento destinado a sostener el enfrentamiento entre los dos bandos⁷.

El embargo de armas ha supuesto la interceptación de 3.100 buques, de los cuales 300 han sido abordados. Sólo en 11 de ellos se localizaron cargas ilegales, por lo que se les denegó el tránsito. Del análisis de estos datos se deduce que el esfuerzo ha sido notable, el efecto disuasorio para el contrabando por mar, considerable, y los resultados globales, modestos, ya que debido al embargo marítimo, el tráfico de armas se realizó por tierra.

Desde el colapso del régimen o incluso antes, el sentido del tráfico de armas se invirtió. Todo tipo de armamento, incluyendo misiles antiaéreos procedentes de los arsenales de Gadafi, fue extraído de Libia a través de las permeables fronteras terrestres, con destino a grupos terroristas o criminales, contribuyendo a la inestabilidad de la zona. La ausencia de tropas terrestres sobre el terreno, la porosidad de las fronteras y el cese de las misiones de vigilancia en el postconflicto, han contribuido a esta falta de control sobre el armamento libio.

EL PODER AÉREO

El poder aéreo ha representado el papel protagonista en las operaciones en Libia, tanto en el mantenimiento de la zona de exclusión aérea como en la protección de civiles; sin embargo no se ha realizado un uso óptimo de los medios. Además, el empleo del poder aéreo debe acompañarse de otras acciones, tanto militares como civiles.

El primer paso en el establecimiento de la zona de exclusión aérea –No Fly Zone– (NFZ) consistió en la destrucción del sistema de defensa aérea libio, de origen soviético y obsoleto. De forma paralela se procedió a la anulación de la aviación militar del régimen de Gadafi. A partir del día 24 de marzo, la OTAN contó con superioridad aérea a alta y media cota, ya que los cazas libios no volvieron a operar y la única amenaza creíble la constituían misiles portátiles de corto alcance⁸. Sin embargo, la Alianza continuó destinando una cantidad considerable de medios al mantenimiento de la NFZ, ya que era necesario asegurar la participación en la operación de determinados países que sólo contribuían en el rol aire-aire.

En cualquier caso, los únicos medios aéreos libios que fueron empleados durante toda la contienda fueron los helicópteros, que por sus características son difíciles de detectar, interceptar y des-

truir con aviación de caza. Las misiones *counter air* no impidieron que los helicópteros de Gadafi operasen, aunque sí dificultaron su empleo por parte del régimen libio.

El establecimiento de una NFZ, de forma aislada, sólo contribuía de forma parcial a la protección de los civiles. Por eso, con el liderazgo de Reino Unido y Francia se comenzaron a planear y ejecutar misiones de ataque al suelo para defender a la población, aunque finalmente se tomó claro partido por los rebeldes, atacando a las fuerzas de Gadafi. Se destruyeron con armamento de precisión alrededor de 5.900 objetivos militares, incluyendo 400 piezas de artillería y 600 blindados⁹.

Dicha demostración de fuerza no fue suficiente para doblegar la voluntad del dictador, y fue necesaria su captura y eliminación para dar fin a los enfrentamientos. Es evidente que por muy efectiva que sea una intervención aérea es necesario consolidar el terreno, ya sea con fuerzas terrestres convencionales o irregulares, como en el caso libio, además de otras medidas diplomáticas, económicas... dentro de un “enfoque integral”.

MENSAJE A OTROS “ROGUE STATES”

Libia abandonó en 2003 su programa nuclear por iniciativa propia, suscribió el Tratado de No proliferación de Armas Nucleares en marzo de 2004 y colaboró con la Organización Internacional de Energía Atómica en el desmantelamiento de sus instalaciones nucleares.

¿Habría sido posible la intervención en Libia si Gadafi hubiese contado con armamento atómico? Posiblemente la disuasión nuclear habría impuesto otras reglas en la relación Occidente-Libia. Sin embargo, lo más importante es el mensaje que se ha transmitido a determinados regímenes autoritarios, como Irán o Corea del Norte, que procurarán mantener sus ambiguos programas nucleares para evitar una intervención militar similar en su territorio ■

¹SORROZA, Alicia. Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos. Real Instituto Elcano, Madrid: 29 de abril de 2011, pp. 1-4.

²BISCOF, Sven. “Mayhem in the Mediterranean: Three Strategic Lessons for Europe”. Security Policy Brief, Bruselas: abril de 2011, pp. 1-3.

³ARTEAGA, Félix. La OTAN en Libia. Real Instituto Elcano, Madrid: 21 de junio de 2011, pp.1-4.

⁴Ibid.

⁵BARRY, Ben. Libyan lessons. Routledge, Londres: septiembre de 2011, pp. 5-14.

⁶Ibid.

⁷ARTEAGA, Félix. La OTAN en Libia. Real Instituto Elcano, Madrid: 21 de junio de 2011, p.5.

⁸GERTLER, Jeremiah. Operation Odyssey Dawn. Congressional Research Service, EEUU: 30 de marzo de 2011, pp. 7-11.

⁹OTAN. Operation UNIFIED PROTECTOR, Final Mission Statistics. Bruselas: 2 de noviembre de 2011.

¹⁰BARRY, Ben. Op. cit. p. 12.