



La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo

INMACULADA MARRERO ROCHA*

RESUMEN

Las diferentes reacciones de la comunidad internacional ante las graves violaciones de los derechos fundamentales ocurridas en Siria y en Libia ha desatado un interesante debate jurídico, político y moral, que todavía sigue abierto, sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones de las atrocidades cometidas por sus gobiernos. Sin embargo, las diferencias existentes entre la situación político-internacional y geoestratégica de Siria y Libia han determinado el alcance y la naturaleza de las medidas adoptadas para frenar el sufrimiento de ambas poblaciones y, también, las organizaciones internacionales y estados que las han decidido y aplicado. En este trabajo se analiza de qué manera se ha interpretado el ejercicio de la responsabilidad de proteger dependiendo de la percepción de la comunidad internacional de las situaciones de política y de seguridad de Libia y Siria. Igualmente, se plantean algunos elementos del futuro escenario en el que podrán encontrarse ambos estados y las repercusiones para la seguridad de sus poblaciones.

PALABRAS CLAVE

Política internacional; geoestrategia; responsabilidad de proteger.

*** Inmaculada MARRERO ROCHA,**

Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad de Granada.

Fecha de actualización del artículo: noviembre de 2012.



TITLE:

International Community's Responsibility to Protect in the Cases of Libya and Syria: A Comparative Analysis

ABSTRACT

The different reactions of the international community, faced with serious violations of human rights in Syria and Libya, has provoked an interesting legal, moral, and political debate, still underway today, about the responsibility to protect civilians from the atrocities committed by their governments. However, the differences between the political and geo-strategic situations in Libya and Syria have determined the scope and nature of the measures taken to curb the suffering of populations, as well as the international organizations and states involved. This paper analyses the way in which the exercise of the responsibility to protect has been interpreted according to the international community's perceptions of Libya's and Syria's different political circumstances. Equally, the article sets out some future scenarios in which both states may find themselves and the repercussions for the safety of their populations.

KEYWORDS

Responsibility to protect; international politics; geo-strategy.

Introducción

Las protestas populares que surgieron en Libia y que todavía se siguen desarrollando en Siria se enmarcan dentro del proceso llamado "la primavera árabe", que se inició en diciembre de 2010, teniendo como primer escenario a Túnez, y posteriormente extendiéndose a otros países de la región del Norte de África y de Oriente Medio, como Argelia, Marruecos, Egipto, Yemen o Bahrein. Estos procesos, que han puesto fin a regímenes que parecían eternos, como los de Mubarak, Ben-Ali y Gadafi, al margen de las especificidades de los contextos socio-políticos y culturales de cada uno de los estados donde se han desarrollado, tienen como mínimo común denominador las demandas de una mayor redistribución de la riqueza, una mayor participación de la ciudadanía en la vida política de estos estados, la eliminación de la corrupción propia de las dinastías políticas que acaparan el poder y el fin de los abusos de las fuerzas de seguridad contra la población. En efecto, en los casos de Siria y Libia nos encontramos con dos gobiernos autocráticos, corruptos, donde la población carece de libertades, sufre desigualdades, tienen tasas de desempleo altísimas y la mayor parte es menor de 25 años; en el caso de Libia los menores de 15 años representan el 50% de la población¹. Quizás, en las revueltas en Libia, las razones de carácter político prevalecieron sobre las de tipo socio-económico, teniendo en cuenta que el régimen de Gadafi tenía prohibido los partidos políticos, las asambleas parlamentarias o los referéndums, limitaba de manera absoluta la libertad de expresión y otras libertades individuales, corrompiendo así el espíritu de la Revolución Verde que llevó a Gadafi al poder en 1969². En el caso Sirio, los abusos de los servicios de inteligencia y seguridad han sido también una fuerte motivación para los opositores al régimen, además de que resulta difícil determinar quiénes tienen la máxima autoridad en Siria y son responsables de la fuerte represión³, teniendo en cuenta el poder que acapara el aparato militar sirio y su influencia en el régimen⁴.

Sin embargo, los regímenes no democráticos, corruptos y poco respetuosos con los derechos y libertades fundamentales no se consideran, en sí mismos, una amenaza para la paz y la seguridad internacionales que pueda desencadenar la intervención de la comunidad internacional y, en concreto, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; no hay más que examinar las características de los regímenes políticos de una buena parte de los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), algunos de ellos denunciadores de las atrocidades de los gobiernos sirio y libio contra sus poblaciones. Ahora bien, lo que diferencia los casos de Libia y Siria del resto de los estados protagonistas de la Primavera Árabe

¹ Libia, a pesar de sus ganancias petroleras, contaba con un 30% de desempleo (Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano, Jamahiriya Árabe Libia, PNUD, <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/LBY.html>, fecha de consulta, 11 de mayo de 2012).

² El régimen del Rey Idris trató de crear un seudo-parlamento con grandes limitaciones, que se disolvió en 1963, por lo que las esperanzas que la población había depositado en el Coronel Gadafi para desarrollar reformas y procurar un reparto más equitativo de la riqueza y el poder eran muchas. (BARRERA CASTRO, Alejandro, "Libia en el año de las revoluciones: ¿El fin de una era?" en *Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, vol. 6, nº 10, 2011, ps. 33-34). Sobre la situación política y social de Libia que llevó a Gadafi al poder, consúltese McDERMOTT, Andrew, "Gaddafi and Libya" en *The World Today*, vol. 29, nº 9, 1973, ps. 398-408.

³ Desde las revueltas, el Gobierno sirio ha hecho algunos gestos como el aumento del sueldo a los funcionarios, liberación de algunos presos políticos, limitar el servicio militar obligatorio o conceder la nacionalidad a 250.000 kurdos del Hasake. (BARAH, Mikail, "Syria: The Limits of External Influence" en *Policy Brief FRIDE*, nº 77, 2011, ps. 1-5.) El 90% de la población es musulmana (74% suní, 16% chii) y 10% de cristianos.

⁴ A este respecto, véase ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio, "Siria ante la revuelta: el blindaje del régimen" en *ARI del Real Instituto El Cano*, nº 86, 2011, ps. 12-16.



es la respuesta tan cruenta de ambos gobiernos ante las protestas de sus ciudadanos⁵. Estas respuestas vulneran los derechos más fundamentales, ya que implican torturas, detenciones arbitrarias, matanzas y ataques desproporcionados a la población civil. En ambos casos, las cifras de muertos que se barajan son de millares, alrededor de 10.000 muertes en Libia y aproximadamente 29.000 en Siria, además de los refugiados, que en el caso libio se calcula que ascienden a 150.000, especialmente en los territorios de Egipto y Túnez, mientras que en Siria, la ONU baraja la cifra de 340.000 refugiados en los territorios de Turquía, Irak, Líbano y Jordania⁶.

Ante la dramática situación humanitaria que vivió Libia, y ahora especialmente la población siria, organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario y la propia opinión pública internacional demandan una respuesta contundente y eficaz de la sociedad internacional. En concreto, una respuesta que debe sustentarse en el conocido principio de la "Responsabilidad de Proteger". Un principio que lleva tratándose de definir y articular jurídicamente durante los últimos diez años, con el fin de proteger a las poblaciones de violaciones masivas de sus derechos fundamentales, cometidas muchas veces por las propias autoridades del estado, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en casos como el genocidio en Ruanda o las limpiezas étnicas en los Balcanes, ante la pasividad de la sociedad internacional. Pero, como cualquier otro principio al que se le pretende atribuir un carácter jurídico, su contenido y su aplicación están generando grandes debates teóricos y fuertes discusiones de carácter moral⁷.

Los casos de Libia y Siria han puesto a prueba la coherencia de la comunidad internacional y de sus instituciones a la hora de diagnosticar las situaciones en las que los derechos humanos de la población son vulnerados mediante detenciones arbitrarias, torturas, matanzas o violaciones y, posteriormente, decidir cuáles eran los instrumentos y medidas más adecuados para poner fin a esas graves violaciones de los derechos más fundamentales. Igualmente, el consenso entre los distintos estados de la sociedad internacional ha estado en el punto de mira, además de las opiniones y decisiones adoptadas en el seno de la ONU y en organizaciones internacionales regionales. Evidentemente, las respuestas ante las violaciones de los derechos humanos en Siria y Libia han sido distintas, y esta situación demanda un marco

⁵ El Jefe de la Guardia Republica es Maher al-Assad, hermano de Bashar; el Jefe de los Servicios de Inteligencia Militar es Hafez Majluf, primo del Presidente. Los Majluf (hijos de los hermanos de la madre de Bashar), los Salís (hijos de la tía del Presidente) y la tía del Presidente, junto con los al-Assad forman una saga gubernamental (*Ibidem*, p. 14).

⁶ El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculó, en octubre de 2012, que puede haber más de 340.000 refugiados sirios que han llegado a los territorios de Jordania, Turquía, Líbano e Irak (Nota de Prensa de ACNUR de 12 de octubre de 2012, www.acnur.es, consultada el 4 de noviembre de 2012). Según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos, 2.5 millones de sirios están atrapados en el conflicto y, a fecha de 5 de noviembre de 2012, 29.000 han muerto a causa del conflicto.

⁷ BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence y CONDORELLI, Luigi, "De la "responsabilité de protéger" ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie" en *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, vol. 100, nº 1, ps. 11-18; CERVEL HORTAL, María J., "Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger" en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas Ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, La Rioja, septiembre de 2009), Madrid, Iustel, 2010, ps. 483-492; PYANDEH, Mehrdad, "With Great Powers Comes Great Responsibilities? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Law Making" en *The Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, ps. 469-516; ARREDONDO, R. "La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción" en *Pensamiento Propio*, nº 29, 2009, ps. 185-208; y BELLAMY, Alex J., "The Responsibility to Protect-Five Years On" en *Ethics and International Affairs*, vol. 24, nº 2, 2010, ps. 143-169.

explicativo sobre los factores que han condicionado esa diversidad de trato, especialmente aquellos relacionados con la situación política internacional y geoestratégica en la que se encuentran ambos estados, que serán objeto del siguiente epígrafe. La caracterización de las acciones emprendidas por la comunidad internacional para poner fin a las graves violaciones de los derechos fundamentales que han sufrido y siguen sufriendo las poblaciones de estos estados será también objeto de análisis, para más tarde determinar de qué manera se ha materializado el principio de la responsabilidad de proteger en los dos casos de estudio y las opciones de futuro.

1. Las circunstancias geoestratégicas y político internacionales de Libia y Siria

Las similitudes entre las violaciones de los derechos fundamentales que han tenido y tienen lugar en Libia y Siria justifican la demanda de una respuesta prácticamente idéntica por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, existen importantes diferencias entre las situaciones político-internacionales y geoestratégicas de ambos estados que condicionan las actuaciones emprendidas más que la propia gravedad de los crímenes cometidos en sus territorios. En este sentido, un análisis más específico de la situación de Siria y Libia en el plano internacional resulta esclarecedor de la evaluación que han realizado, no sólo estados sino, también, organizaciones internacionales a la hora de tomar sus decisiones.

Si atendemos al caso de Libia, resulta imposible obviar que este estado ha sufrido el rechazo de la sociedad internacional desde la década de los ochenta por sus actividades como patrocinador del terrorismo internacional, y ha sido objeto de sanciones político-diplomáticas e, incluso, financieras, muchas de las cuales fueron decretadas por el propio Consejo de Seguridad de la ONU⁸. En efecto, Libia siempre ha tomado decisiones de política exterior desafiantes y controvertidas, apoyando a más de treinta grupos armados de todo el mundo y patrocinando atentados terroristas, lo que incluso le costó las represalias armadas de EEUU y del Reino Unido en 1986, a las que más tarde siguió el atentado de Lockerbie, que causó 270 muertos⁹. Además, por lo que respecta a la proliferación de armas, el régimen Libio ha estado bajo el punto de mira de la sociedad internacional desde finales de la Guerra Fría, por servir de intermediario para suministrar armamento a países en conflicto o sancionados por el Consejo de Seguridad, y por sus desarrollos en el ámbito de las armas químicas y biológicas y estar bajo sospecha por sus planes nucleares¹⁰. Ahora bien, el rechazo al régimen de Muamar el Gadafi fue igual de profundo que su redención en 2003, después del viaje de Tony

⁸ Consúltense las siguientes Resoluciones del Consejo de Seguridad condenando la implicaciones de Libia en atentados terroristas y adoptando medidas al respecto: S/RES/731(1992) de 21 de enero de 1992, S/RES/748 de 31 de marzo de 1992, S/RES/883(1993) de 11 de noviembre de 1993 y S/RES/1292(1998) de 27 de agosto de 1998. Finalmente, en la Resolución 1506 (2003) de 12 de septiembre de 2003, el Consejo de Seguridad acoge "con beneplácito la iniciativa para que se juzgue a las dos personas acusadas de provocar la explosión del vuelo 103 de la compañía Pan Am ante un tribunal escocés que sesione en los Países Bajos, como se indica en la carta de fecha 24 de agosto de 1998 de los Representantes Permanentes interinos de los Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte".

⁹ El atentado de Lockerbie, en 1988, en un avión de la Pan Am, ocasionó 270 muertos de 21 nacionalidades distintas, pero la mayor parte estadounidenses. Sobre el atentado, la supuesta implicación del régimen libio y la reacción de la sociedad internacional, véase: OHAEBULAM, Festus, "U.S. Measures against Libyasince the explosion of Pan Am Flight 103" en *Mediterranean Quarterly*, vol. 11, nº 1, 2000, ps. 111-135.

¹⁰ SINAI, Joshua, "Libya's Pursuit of Weapons of Mass Destruction" en *The Non Proliferation Review*, vol. 4, nº 3, 1997, ps. 92-100 y PASCAL ZANDERS, Jean, *Destroying Libya's Chemical Weapons: Deadlines and Delays*, James Martin for Nonproliferation Studies, Monterey, 2011.



Blair a Trípoli¹¹. A partir de ese momento, Gadafi se comprometió a colaborar sin reservas con Occidente, renunciando a todos sus programas de armamento de destrucción masiva e, incluso, delatando a sus proveedores¹². Además, asumió la necesidad de frenar el radicalismo islámico, controlar la inmigración ilegal y garantizar sus exportaciones energéticas, teniendo en cuenta que es el tercer proveedor de energía de la Unión Europea.

Cuando comienza la brutal reacción del régimen libio contra su población, en febrero de 2011, resultaba difícil pensar que las medidas de presión político-diplomáticas serían suficientes para hacer desistir a Gadafi, ya que su régimen estaba más que acostumbrado a soportar las tensiones internacionales, a mantener malas relaciones con buena parte de los miembros de la sociedad internacional y a sufrir sanciones, por lo que era de prever que las medidas que se pudiesen adoptar en ese sentido no fuesen a despertar grandes cambios en las actuaciones del régimen de Gadafi contra su población. Por ello, aunque en un primer momento el Secretario General de la ONU nombró a Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib enviado especial para Libia, con el fin de encontrar una solución política y pacífica a la crisis, la comunidad internacional reaccionó con sanciones económico-financieras, además de que muchos estados apoyaron directamente a los grupos rebeldes opositores del régimen. Las sanciones económico-financieras y el embargo de armas fueron decretados por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1970 (2011), aprobada el 26 de febrero de 2011. Pero poco después, el 17 de marzo de 2011, con la Resolución 1973 (2011), el Consejo de Seguridad reforzó la batería de medidas contra Libia, insistiendo en la exigencia de cesación del fuego y el respeto al derecho humanitario¹³. La Resolución 1973 también contemplaba la prohibición de los vuelos sobre el espacio aéreo libio, exceptuando aquellos de carácter humanitario, además del establecimiento de una zona de exclusión aérea, con el fin de fortalecer el cumplimiento del embargo de armas pero, especialmente, para evitar ataques aéreos contra la población civil, previendo para ello el uso de "todos los medios necesarios para proteger los civiles",

¹¹ Sobre la "Unión para el Mediterráneo" y sus participantes, se recomienda GONZÁLEZ PLIEGO, Mario, "El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, 2009, ps. 71-88; MARQUINA BARRIO, Antonio, "La declaración conjunta de la cumbre de París para el Mediterráneo. Un documento claramente mejorable en asuntos de seguridad" en *UNISCI Discussion Papers*, nº 19, 2009, ps. 206-218; y RAKKAH, Asedien, "La politique Européenne en Méditerranée" en *Oasis*, nº 14, 2010, ps. 105-113.

¹² En concreto, Libia declaró haber obtenido asistencia de Pakistán para un futuro programa nuclear, de lo que el Gobierno pakistaní culpó directamente al Dr. Abdul Qadeer Khan, artífice del programa nuclear pakistaní y héroe nacional (KHAN, Ferroz Hassan, "Nuclear Motivations: Lessons from Pakistán" en *The Nonproliferation Review*, vol. 13, nº 3, 2006, ps. 501-517).

¹³ El Consejo de Seguridad, en la Resolución 1970 (2011) "Decide que todos los Estados Miembros deberán adoptar de inmediato las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia directas o indirectas a la Jamahiriya Árabe Libia, desde o a través de sus territorios o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de armamentos y material conexo de cualquier tipo, incluidas armas y municiones, vehículos y equipo militares, equipo paramilitar y piezas de repuesto para todo ello, así como de asistencia técnica, capacitación, asistencia financiera o de otro tipo, relacionados con las actividades militares o con el suministro, el mantenimiento o el uso de cualquier armamento y material conexo, incluido el suministro de personal mercenario armado, proceda o no de sus territorios." (párrafo 9), y "Decide que todos los Estados Miembros deberán 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, de las personas o entidades incluidas en el anexo II de esta resolución o designadas por el Comité establecido de conformidad con el párrafo 24 *infra*, o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de ellas, y decide también que todos los Estados Miembros se cercioren de que sus nacionales u otras personas o entidades que se encuentran en sus territorios no pongan fondos, activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas o entidades incluidas en el anexo II de esta resolución o de personas designadas por el Comité, o en su beneficio..." (párrafo 17).

y amparándose así en el principio de la responsabilidad de proteger¹⁴. Esta Resolución, que fue principalmente auspiciada por EEUU, Reino Unido y Francia, contó con el apoyo de la Liga Árabe, la Conferencia Islámica y la Unión Africana, que también condenaron las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por el régimen libio. Incluso la Liga de Estados Árabes, el 12 de marzo de 2011, en el seno de su Consejo, ya había solicitado que se impusiera una zona de prohibición de vuelos a la aviación militar libia, y el establecimiento de zonas seguras para proteger a la población y a los emigrantes de los bombardeos¹⁵. Finalmente, la zona de exclusión aérea fue establecida en un primer momento mediante los ataques militares que realizó el mando operativo misión, pero, inmediatamente después, la OTAN asumió el desarrollo de una ofensiva aérea contra objetivos militares pertenecientes al régimen de Gadafi¹⁶.

La situación geoestratégica de Libia, indudablemente, condicionó la respuesta internacional a los acontecimientos. La postura del régimen de Gadafi y su reacción violenta a las protestas no tuvo buena acogida entre los estados vecinos. Las reacciones a la "primavera árabe" en otros países del Norte de África habían sido muy distintas a las del régimen de Libia, y han concluido de manera pacífica. Por ejemplo, en Túnez ya se han celebrado las primeras elecciones democráticas, en Marruecos, el propio monarca ofreció una serie de reformas, consideradas por muchos insuficientes, que han llevado al poder a un partido islamista moderado, que siempre había estado vetado del gobierno. Otros estados de la zona, como Argelia, admitieron bien el cambio de régimen¹⁷. Igualmente, la cercanía geográfica de Libia con estados miembros de la Unión Europea afectaba a los intereses y seguridad de la Unión, especialmente por las olas de refugiados libios, que supusieron un riesgo de desestabilización regional¹⁸. Por último, no hay que olvidar que la cercanía del territorio libio a las bases militares de la OTAN en Sicilia fue crucial para poder garantizar lo que se llamó una "zona de exclusión aérea" mediante los ataques aéreos de aviones OTAN contra las fuerzas aéreas libias.

En definitiva, en el caso de Libia, la actuación de la comunidad internacional se ha

¹⁴ La Resolución 1973 de 17 de marzo de 2011 de "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, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, 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..." (párrafo 4).

¹⁵ Véase estas resoluciones en el sitio web oficial de la Liga de los Estados Árabes en el link http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=185&level_id=60&page_no=1., consultado el 2 de noviembre de 2012.

¹⁶ Operation UNIFIED PROTECTOR: Protection of Civilians and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the No-Fly Zone, October 2011.

¹⁷ Entre las primeras obras que han aparecido analizando los motivos de las revueltas ciudadanas y los resultados obtenidos, se recomiendan especialmente: BEN JELLOUN, Tahar, *La primavera árabe: el despertar de la dignidad*, Alianza Editorial, Madrid, 2011; AMIN, Samir, *¿Primavera árabe? El mundo árabe en la larga duración*, El Viejo Topo, Madrid, 2011; y RODRÍGUEZ, Oscar, *Yo muero hoy. Las revueltas en el mundo árabe*, Debate, Barcelona, 2012.

¹⁸ BARTOLINI, Laura, *Irregular Status and Migrants' Behaviours. Economic effects of irregularity on migrants and their origin and destination countries. The case of Italy and Europe with some policy considerations*, Unpublished PhD Thesis, University of Florence, 2011.



caracterizado por el alto grado de consenso e institucionalización de las decisiones adoptadas. En primer lugar, en el seno de la ONU, pero también en organizaciones internacionales de carácter regional, como la Liga Árabe y la Unión Africana. Sin duda, ello se debió a la posición de debilidad política internacional del régimen libio, consecuencia de sus anteriores actuaciones consideradas contrarias al derecho internacional, además de su falta de aliados en la región de norte de África. Si a ello le sumamos la facilidad de acceso al espacio aéreo libio, el resultado del consenso internacional obtenido se traduce en la aplicación del principio de la responsabilidad de proteger hasta llegar al uso de la fuerza armada para evitar una violación masiva de los derechos de la población. Ahora bien, la situación de Siria a nivel político internacional y geoestratégico dista mucho de ser similar a la de Libia y, por tanto, también parece complicado aplicar los mismos remedios.

Siria también ha estado incluida en las listas de estados patrocinadores del terrorismo internacional elaboradas por EEUU, mucho antes de los atentados del 11 de Septiembre, aunque sus problemas con occidente hayan sido menores que los de Libia¹⁹. Sin duda el período más complejo de las relaciones exteriores sirias se desarrolló entre 2005 y 2008, cuando sus lazos con Hezbollah y Hamas, además de su posible implicación en el asesinato no resuelto del Primer Ministro libanés Rafiq Hariri, la llevaron a una situación de aislamiento internacional²⁰. Este aislamiento, evidentemente, empujó a Siria a mejorar sus relaciones económicas y políticas con otros países, como Irán, Rusia y China. Desde el punto de vista de sus aspiraciones militares, Siria ha sido objeto de inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). En 2007, un ataque israelí destruyó un reactor nuclear sirio en Dair Alzour, que no estaba aún en funcionamiento. Las inspecciones realizadas por el personal del AIEA durante 2008, con escasa colaboración de las autoridades sirias, confirmaron que se trataba de un reactor refrigerado por gas y moderado por grafito, idéntico a los que construye Corea del Norte y, además, encontraron partículas de uranio natural, por lo que se descartó que hubiese sido construido para producir electricidad²¹. Sin embargo, a pesar de este amago de intenciones nucleares, Siria nunca ha sido considerada seriamente como un peligroso proliferador de armas de destrucción masiva.

Desde Occidente, se sucedieron algunas iniciativas de acercamiento a Siria, como la nominación de un Embajador estadounidense para Siria en 2010 por la Administración Obama, o la propuesta de Nicolás Sarkozy que formase parte de la Unión para el Mediterráneo, participación que suspendió el Gobierno Sirio en diciembre de 2011 tras la batería de

¹⁹ En este sentido, resulta interesante el informe del Pentágono sobre la elaboración de "Planes de Contingencia" destinados a la utilización de armamento nuclear contra "blancos capaces de resistir ataques no nucleares; en represalia a ataques con armas nucleares, biológicas y químicas; o en caso de eventos que tengan un desarrollo militar inesperado", lo cual, sin lugar a dudas, abre la posibilidad de que estados con una nuclearización latente puedan ser objetivos militares de EEUU e, incluso, que se utilice armamento nuclear contra ellos ("Planes nucleares de EEUU para la utilización amplia de armas nucleares" en *Rebelión Internacional*, 11 de marzo de 2002, p.1).

²⁰ El Tribunal Especial para Líbano de la ONU, que investiga el asesinato del entonces ex Primer Ministro Rafiq Hariri en 2005, ya ha imputado a cuatro miembros de Hezbollah como coautores del asesinato. Entre los imputados se encuentra Mustafá Badreddine, uno de los jefes militares de la milicia chií. Si se imputara a ciudadanos sirios se reforzaría la sospecha sobre el protagonismo de los servicios secretos de Bashar en la muerte de Hariri, enemigo de Siria y de su presencia en Líbano.

²¹ Todos los detalles sobre la investigación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y de la reacción de las autoridades sirias se encuentran en informe del Director General, *Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Árabe Siria*, Junta de Gobernadores de la AIEA, 24 de mayo de 2011, GOV/2011/30.

sanciones decretadas por la Unión Europea contra este país. Sin embargo, los conflictos entre Siria y occidente no han sido tan graves como en el caso de Libia, al igual que tampoco se ha producido un acercamiento entre ambas partes con la misma intensidad que tuvo lugar con el régimen de Gadafi en 2003. A diferencia de Libia, la posibilidad de hacer desistir de su actitud al régimen de Al Asad mediante presiones políticas-diplomáticas estaba aún por explorar. Por ello, las primeras acciones desarrolladas, a nivel bilateral y multilateral, fueron de carácter diplomático, pero sin resolución de condena del Consejo de Seguridad de la ONU. Algunos ejemplos de este tipo de medias de presión diplomática tuvieron lugar a principios de febrero de 2012, cuando el Gobierno alemán expulsó a cuatro diplomáticos sirios ante las sospechas de espionaje contra disidentes del Gobierno de Al Asad residentes en Alemania²². De forma similar actuaron veintisiete estados miembros de la UE, cuando el 8 de febrero retiraron sus embajadores en Siria, aunque algunos estados miembros ya los habían llamado a consultas²³. Igualmente así lo decidieron los estados miembros de la Liga Árabe, el 12 de febrero, mientras que durante el mes de marzo de 2012 las seis monarquías árabes del Golfo expulsaron a los embajadores sirios en sus territorios y cerraron sus embajadas en Siria²⁴.

Simultáneamente a las medidas de carácter diplomático, se pusieron en marcha una serie de medidas de presión económico-financiaras, además de buscar soluciones políticas al conflicto y frenar así las continuas violaciones de derechos fundamentales que se seguían cometiendo en territorio sirio. La primera organización internacional en reaccionar con mayor contundencia ante la inacción del Consejo de Seguridad de la ONU fue la Liga Árabe, que propuso a Siria un Plan de Acción, aprobado en sus Resoluciones de 22 de enero y 12 de febrero de 2012, donde se pedía un cese inmediato de la violencia, la protección de las personas, libertad para los detenidos, la salida de las fuerzas armadas de las ciudad, la posibilidad de desarrollar manifestaciones pacíficas y la entrada al territorio de observadores de la Liga Árabe y de la prensa internacional²⁵. El único resultado que provocó el Plan de

²² Amnistía Internacional ya denunció, en octubre de 2011, en su informe titulado "La larga mano de Muhabarat", sobre el servicio de inteligencia sirio, el acoso sistemático a disidentes activistas sirios en países como Canadá, Chile, Francia, Alemania, Suecia, Reino Unido, EEUU y España por parte del personal diplomático sirio. Las autoridades libias del Consejo Nacional de Transición (CNT), el único Gobierno que ha reconocido al Consejo Nacional Sirio, ha expulsado al personal diplomático en Trípoli.

²³ En mayo de 2012, España y Bulgaria expulsaron a los embajadores sirios de sus territorios, como ya lo habían hecho estados no miembros como Suiza y Turquía. Otros estados miembros, como Bélgica y Holanda, han calificado a los embajadores sirios en sus territorios como "persona non grata". Rumanía y Polonia, además de los países nórdicos, sin embargo, consideran contraproducente para el diálogo romper completamente las relaciones diplomáticas con Siria.

²⁴ Véanse las siguientes decisiones del Consejo de la Liga de Estados Árabes sobre Siria: Council of the League of Arab States at the ministerial level and the Arab Ministerial Committee on the Situation in Syria: statement 148 (extraordinary session of 27 August 2011); statement 152 (regular session 136 of 13 September 2011); resolution 7435 (extraordinary session of 16 October 2011); resolution 7436 (resumed extraordinary session of 2 November 2011); resolution 7437 (resumed extraordinary session of 2 November 2011); resolution 7438 (resumed extraordinary session of 12 November 2011); resolution 7439 (resumed extraordinary session of 16 November 2011, held in Rabat); resolution 7440 (resumed extraordinary session of 16 November 2011, held in Rabat); resolution 7441 (resumed extraordinary session of 24 November 2011), concerning developments in the situation in Syria; resolution 1900 (extraordinary session of 26 November 2011), adopted by the Economic and Social Council of the League of Arab States at the ministerial level; statement 161 issued at an extraordinary session on 20 December 2011; resolution 7442 (resumed extraordinary session of 27 November 2011), concerning monitoring of developments in the situation in Syria; resolutions 7444 and 7445 (resumed extraordinary session of 22 January 2012), concerning monitoring of developments in the situation in Syria and elements of the Arab plan to resolve the Syrian crisis; the statements issued in Doha on 3 and 17 December 2011; and the statement issued in Cairo on 8 January 2012. En http://www.arableagueonline.org/wps/portal/las_en/home_page, consultada el 24 de abril de 2012.

²⁵ Resolución de la Asamblea General de 16 de febrero de 2012, GA/11207/rev.1.



Acción sobre Bashar al Asad fue la convocatoria de un referéndum para la reforma de la constitución siria, celebrado el 26 de febrero, obteniendo el apoyo del 89,4% de la población, según fuentes gubernamentales sirias, y que, entre otras medidas, le permitiría seguir en el poder hasta 2028 cuando alcance la edad de 63 años²⁶. En el marco de la ONU, en un principio sólo se consiguió que el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General condenara, el 22 de noviembre de 2011, la represión del Gobierno sirio; si bien el 16 de febrero la Asamblea General adoptó una resolución condenando fuertemente el incremento sistemático de las violaciones de los derechos humanos por las autoridades sirias, por 137 votos a favor, 12 en contra y 17 abstenciones²⁷. Algunos barajaron la posibilidad de que la Asamblea General de la ONU adoptara una resolución, por mayoría cualificada, recomendando a los estados miembros la aplicación de medidas coercitivas que implicasen el uso de la fuerza armada. Esta posibilidad se sustenta en la competencia general que la Carta de la ONU otorga a la Asamblea en materia de seguridad, recogida en su Artículo 11²⁸, y de lo contemplado en su Resolución 377(V), adoptada en el contexto de la Guerra de Corea²⁹. Evidentemente, la actual composición de la Asamblea General no es la misma que en los años cincuenta, desde el punto de vista cuantitativo ni cualitativo, por no mencionar los cambios que ha sufrido la sociedad internacional desde aquella fecha, lo que hace difícil pensar que puedan producirse los consensos y las condiciones adecuadas para que este tipo de propuesta pudiera ver la luz.

Pero, la medida de carácter político más consensuada e institucionalizada para llegar a una solución pacífica del conflicto consistió en la designación, por parte de la ONU junto con la Liga Árabe, del antiguo Secretario General, Kofi Annan, como Enviado Especial a la región,

²⁶ La reforma constitucional propuesta termina con la hegemonía del partido Baaz y convierte a la sharia en la principal fuente de derecho.

²⁷ La Asamblea General: "2. Condena enérgicamente las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos y las libertades fundamentales que siguen cometiendo las autoridades sirias, como el uso de la fuerza contra civiles, las ejecuciones arbitrarias, la muerte y persecución de manifestantes, defensores de los derechos humanos y periodistas, la detención arbitraria, las desapariciones forzosas, la obstaculización del acceso a tratamiento médico, la tortura, la violencia sexual y los malos tratos, incluso contra niños; 3. Exhorta al Gobierno de la República Árabe Siria a que ponga fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos y los ataques contra civiles, proteja a su población, cumpla cabalmente sus obligaciones derivadas del derecho internacional aplicable y aplique plenamente las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos S-16/11, S-17/11 y S-18/12, así como la resolución 66/176 de la Asamblea General, en particular cooperando plenamente con la comisión internacional independiente de investigación". Votaron en contra Bielorrusia, Bolivia, China, Cuba, Corea del Norte, Ecuador, Irán, Nicaragua, Rusia, Siria, Venezuela y Zimbabwe. Resolución 66/252 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre La situación en la República Árabe Siria, de 16 de febrero de 2012 (A/RES/66/253, 21 de febrero de 2012).

²⁸ "La Asamblea General podrá discutir cualesquier asunto o cuestiones dentro de los límites de esta Carta que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta carta, salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos". Artículo 12.1: "Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

²⁹ En el apartado primero de la Resolución 377 (V) de 7 de octubre de 1950, la Asamblea General afirmaba que: "si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de garantizar la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en el caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de la fuerza armada cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales". Esta posibilidad también la valoró la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, en su informe sobre La Responsabilidad de Proteger de diciembre de 2001, donde señalaba en el punto 6.29 que: "Una alternativa posible, que contó con un notable apoyo en muchas de nuestras consultas, sería lograr que la Asamblea General respaldara la acción militar durante un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo a los procedimientos establecidos en la resolución Unión Pro Paz (...)".

con la finalidad ejercer las labores de mediador³⁰. Kofi Annan propuso un Plan de Paz que incluía una serie de pasos que iban desde la cesación de todas las formas de violencia armada por las partes en conflicto, la llegada de ayuda humanitaria a todas las zonas afectadas por el enfrentamiento armado, la liberación de los detenidos de manera arbitraria, la liberación de todas las personas detenidas por manifestarse pacíficamente y de los periodistas extranjeros, hasta la apertura de un proceso político para que la población siria decidiera su futuro. La propuesta de Annan, en un primer momento, fue tímidamente avalada por la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de marzo de 2012, en la que, de manera no vinculante, se apoyaba la actuación del Enviado Especial. El Plan de Paz de Kofi Annan entró en vigor el 10 de abril, y 24 horas más tarde la ofensiva de las fuerzas de régimen contra los rebeldes había terminado con la vida de casi treinta personas. Desde aquella fecha, el Plan de Paz ha sido incumplido de manera sistemática, lo que hacía pensar en la posibilidad de que la mediación política de la ONU y de la Liga Árabe no fuese suficiente, sin embargo, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Misión de Supervisión de las NNUU en la República Árabe de Siria compuesta, en un primer momento, por treinta efectivos no armados que más tarde se incrementó en trescientos, como propuso el Secretario General al Consejo de Seguridad³¹. Sin embargo, el recrudecimiento de la violencia y los ataques sufridos por los miembros de la misión provocaron su suspensión el 15 de junio de 2012 y su finalización el 19 de agosto de 2012, cuando el Consejo de Seguridad estimó que no se daban las condiciones necesarias para su continuidad. Los escasos resultados de las labores mediadoras de Kofi Annan terminaron con su mandato en agosto de 2012 y con el nombramiento de un nuevo mediador internacional por la ONU y la Liga Árabe en el conflicto, Lakhdar Brahimi, con amplia experiencia política y diplomática.

EEUU y la Liga Árabe han adoptado sanciones económicas contra al régimen de Al Asad pero, sin duda, las más contundentes han sido las decididas por la Unión Europea³². En septiembre de 2011, la Unión Europea suspendió el Acuerdo de Cooperación que tenía con Siria desde 1977³³, y meses más tarde los veintisiete países de la UE acordaron una batería de sanciones que incluía vetar el comercio de oro y metales preciosos en el que interviniesen

³⁰ El 25 de marzo de 2012 el Gobierno de Siria se comprometió a aplicar la propuesta de seis puntos del Enviado Especial Conjunto de la ONU y la Liga de los Estados Árabes, y a cumplir con carácter de urgencia y visiblemente sus compromisos, como convino en hacer en su comunicación al Enviado del 1 de abril de 2012, para a) detener los movimientos de tropas hacia los centros de población, b) dejar de utilizar armas pesadas en estos lugares, y c) iniciar la retirada de las concentraciones militares en los centros de población y en sus alrededores, y aplicar estas medidas en su totalidad a más tardar el 10 de abril de 2012, y observando también que la oposición siria expresó su compromiso de respetar el cese de la violencia, siempre que el Gobierno hiciera lo propio" (Resolución 2042 (2012) del Consejo de Seguridad en su 6751ª sesión, celebrada el 14 de abril de 2012, S/RES/2042 (2012), 14 de abril del 2012).

³¹ En el párrafo 5 de la Resolución del Consejo de Seguridad 2043(2012), se decide lo siguiente: "Establecer en un plazo inicial de 90 días, una Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS), bajo el mando de un Jefe de Observadores Militares, formado por un despliegue inicial de hasta 300 observadores militares no armados, así como un componente civil suficiente, según lo requiera la Misión para desempeñar su mandato, y decide también que la Misión se despliegue rápidamente, sujeta a una evaluación por el Secretario General de los acontecimientos pertinentes sobre el terreno, incluida la consolidación del cese de la violencia" (S/RES/2043 (2012), 21 de abril de 2012). La misión fue prorrogada por un período de 30 días a partir del 15 de junio de 2012 mediante la Resolución 2059(2012), pero las condiciones para su desarrollo eran más que difíciles, como ya exponía el Secretario General en su informe relativo a la aplicación de la Resolución 2043 (2012) del Consejo de Seguridad (S/2012/523, de 6 de junio de 2012), por lo que fue suspendida.

³² KOENIG, Nicole, "Lybia: A Wakeup call for CFSP?" en *TEPSA BRIEF*, 15 mayo de 2012, ps. 1-5.

³³ Decisión del Consejo de 2 de septiembre de 2011 por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, 2011/523/UE, DO L 228, 3.9.2011, p. 9.



organismo público sirios, congelar los activos el Banco Central Sirio en la Unión Europea, prohibir las importaciones de petróleo sirio al territorio de la Unión, que constituyen el 90% de sus exportaciones, además de limitar la entrada en el territorio de la Unión de un largo listado de personas relacionadas con el Gobierno sirio e inmovilizar los bienes y, desde luego, prohibir el tráfico de armas y de material que pudiera ser utilizado para la represión en Siria³⁴. Igualmente, la Liga Árabe, con la oposición de Líbano, Irak y Argelia, contraria a la restricción de vuelos a Damasco, aprobó sanciones comerciales contra Siria el 27 de noviembre de 2011.

Si atendemos a la situación geoestratégica de Siria, las circunstancias son sustancialmente diferentes a las de Libia. El país se encuentra en el centro neurálgico de las relaciones internacionales actuales, rodeado de zonas de tensión y conflicto, y en mitad de una pugna por el liderazgo regional e, incluso, musulmán entre las dos principales confesiones musulmanas suní y chií. El Gobierno sirio pertenece a la confesión alaui dentro del chiísmo, que sigue sólo el 10% de su población; de ahí se explica el apoyo de Irán al régimen sirio, a pesar de que el partido Baas es laico, en contraposición al deseo de las monarquías suníes del golfo de derrocarlo. Igualmente, no hay que olvidar que parte del territorio sirio, los Altos del Golán, sigue ocupado por Israel, que por otra parte ha amenazado militarmente a Irán por sus intenciones nucleares militares³⁵. También, la situación de tensión en el Líbano, en el que Siria siempre ha estado presente, junto con su cercanía a estados con fuerte presencia militar extranjera como Afganistán e Irak, evidentemente, sitúan a Siria en unas circunstancias distintas y mucho más delicadas que las de Libia. Tampoco hay que olvidar que su distancia geográfica considerable con los países de la UE y con EEUU hace que plantearse una intervención militar sea estratégicamente muy complejo, ya que implicaría entrar por tierra en el territorio Sirio a través de Turquía, cuyo parlamento siempre ha sido reacio a prestar su territorio a los intereses occidentales³⁶. Esta situación determina que sean otras las opciones de respuesta al régimen sirio y a sus actuaciones en contra de su propia población.

La falta de una reacción internacional institucionalizada más contundente y ágil contra el régimen sirio ha provocado que muchos estados hayan optado por establecer contactos, y otros incluso por ofrecer ayuda militar a la oposición al Gobierno sirio. En el primero de los casos, se refiere al reconocimiento del Consejo Nacional Sirio por más de 83 países, incluidos los estados miembros de la Unión Europea. Este grupo de estados acuñaron la denominación de grupo de "Amigos de Siria", cuyo principal objetivo consistía en coordinar las sanciones contra el régimen sirio por parte de la Liga Árabe, EEUU y la Unión Europea, y facilitar la

³⁴ Véase la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 319 de 1.12.2011, p. 56), el Reglamento (UE) N° 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 121 de 10.5.2011, p. 1) y el Reglamento (UE) N° 36/2012 del Consejo de 18 de enero de 2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento (UE) N° 442/2012 (DO L 16 de 19.1.2012, p. 1). Este último reglamento ha sido modificado en siete ocasiones con la intención de endurecer y ampliar las medidas restrictivas. La última modificación del Reglamento (UE) N° 36/2012 consultada se produjo mediante el Reglamento (UE) N° 867/2012 de 24 de septiembre de 2012 (DO L 225 de 25.09.2012, p. 1/2), como consecuencia de la Decisión 2012/420/PESC del Consejo de 23 de julio de 2012, por la que se modifica la Decisión 2011/782/PESC.

³⁵ BERENQUER HERNÁNDEZ, Francisco José, "Geopolítica del Mediterráneo en tiempo de cambios" en *El Mediterráneo tras 2011*, PHIMADES, Melilla, 2011, ps. 37-72.

³⁶ Sobre la importancia estratégica de Turquía en la segunda guerra de Irak y su negativa a servir a los intereses estratégico-militares norteamericanos en el conflicto, se recomienda CORDESMAN, Anthony, *The Iraq War, Strategic, Tactics and Military Lessons*, Condé Nast Publications, Washington, 2003. A partir del verano de 2012, los continuos intercambios de fuego en la frontera entre Siria y Turquía, junto con los incidentes en el espacio de aéreo de los dos estados ha empeorado considerablemente las relaciones entre ambos.

comunicación entre la oposición al régimen y la comunidad internacional. Ahora bien, el Consejo Nacional Sirio sigue sufriendo divisiones en su seno, lo que traslada la impresión de que realmente no existe una alternativa política consistente contra el régimen de Al Asad a la que apoyar. Igualmente, los atentados terroristas contra las sedes de diversas instituciones gubernamentales sirias han puesto de manifiesto que la oposición, además de desorganizada y dividida, también tiene conexiones con Al-Qaeda, dispuesta a evitar una intervención occidental, y que ya ha perpetrado atentados en Damasco y Alepo³⁷. Pero, a diferencia de Libia, los intentos de militarización de la "resistencia siria" han tenido menos éxito, ya que el movimiento no cuenta con una dirección política y militar fuerte y, además, una parte importante de la población sigue apoyando al régimen. La ayuda militar a los opositores del régimen proviene fundamentalmente de los estados de la región, como Arabia Saudí o Qatar, que en su día fueron los mejores donantes de armas a los rebeldes libios, haciéndolas llegar a través del aeropuerto de Djerba en Túnez, y que han afirmado públicamente su intención de ayudar a la oposición siria. Igualmente lo ha hecho, el Consejo Nacional de Transición de Libia, con 100 millones de dólares, cantidad llamativa tratándose de un estado todavía en una situación compleja³⁸. Para poder asumir estas donaciones en armamento, el Consejo Nacional de Siria creó el "Ejército Libre de Siria". Pero, la injerencia militar a través de la donación de armamento a la oposición tampoco parece una opción para derrocar al régimen de Al Asad, teniendo en cuenta la debilidad de partida del Ejército Libre de Siria, formado fundamentalmente por desertores y extranjeros, frente a la fortaleza del ejército sirio, que cuenta con aproximadamente 300.000 soldados de reemplazo y 25.000 fuerzas de élite y 100.000 reservistas del partido Baaz. Evidentemente, el ejército sirio supera con creces a los 80.000 efectivos de las fuerzas libias de Gadafi, donde la donación de armamento a los rebeldes sí que podía ser un factor condicionante en la resolución del conflicto. Por tanto, plantear un fortalecimiento militar sustancial y continuado de la oposición al régimen sirio sólo podría generar una larga y sangrienta guerra civil³⁹.

2. La aplicación de la Responsabilidad de Proteger a la población libia y siria

Las diferencias en la situación internacional de Siria y Libia han determinado la naturaleza de las actuaciones de la comunidad internacional en ambos casos, además de las instituciones y organismos implicados en las mismas. Sin embargo, el fundamento de dichas actuaciones ha querido ser el mismo, la responsabilidad de proteger o, al menos, una buena parte de la comunidad internacional lo ha interpretado como guía para identificar las distintas medidas que debían adoptarse, y el orden en el que debían decidirse. El concepto de responsabilidad de proteger empezó a tomar cuerpo con la publicación, en 2001, del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) sobre La Responsabilidad

³⁷ Se han sucedido numerosos atentados terroristas desde que comenzó el conflicto, como los que tuvieron lugar en Damasco y Alepo los días 10 y 11 de mayo de 2012, con un balance de 55 fallecidos y más de 375 heridos. En Damasco, los hechos tuvieron lugar en la zona de Qazaz, en la periferia sur, cerca de una sede de los servicios de inteligencia, donde varios vehículos resultaron incendiados por los estallidos. La agencia de noticias oficial señala que dicho organismo ha estado involucrado en la represión de las protestas en el país, por lo que se presume que el atentado fue consecuencia de las represalias de los grupos rebeldes. Sobre el resto de las acciones terroristas se recomiendan las observaciones del Secretario General en su informe sobre la aplicación de la Resolución 2043 (2012) del Consejo de Seguridad, apartados 11 y siguientes.

³⁸ *TheGuardian* 18/03/2012.

³⁹ Sobre esta cuestión se recomienda ARTEAGA, Félix, "Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil", *ARI Real Instituto Elcano*, nº 96, 2012, ps. 4-9



de Proteger⁴⁰. Sustentándose en el principio de la soberanía estatal, el informe de la ICISS sostiene que la protección de los ciudadanos de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario corresponde, en primera instancia, al estado interesado, y sólo si éste no puede, no quiere, o si él mismo es el culpable de esas violaciones, la comunidad internacional tendría que actuar de manera subsidiaria asumiendo tres niveles de responsabilidades: las de prevenir, reaccionar y reconstruir. El informe de la ICISS admitía la intervención armada en casos extremos, cuando las medidas preventivas demostrasen ser insuficientes, el estado interesado no mostrase voluntad de solucionar la situación o no pudiera hacerlo y estuviesen produciéndose graves pérdidas de vidas humanas o una limpieza étnica⁴¹.

En 2005, el Secretario General en su informe titulado *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, recogió la necesidad de avanzar en la definición del principio de la responsabilidad de proteger a las víctimas de "posibles o reales atrocidades masivas"⁴². Pero hubo que esperar al 21 de marzo de 2005 para que, en el documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, de manera consensuada por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, se apoyase el informe del Secretario General. Esto parecía elevar a rango de ley la responsabilidad de los estados de proteger a su población del "genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad", y también la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a esas poblaciones en el marco de NNUU, a través de medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos, que si resultasen inadecuados, los estados debían estar dispuestos a llevar a cabo una acción colectiva en el seno del Consejo de Seguridad, cooperando con las organizaciones regionales pertinentes⁴³. Teniendo en cuenta las dificultades que entrañaba la búsqueda de los medios para llevar a la práctica las decisiones adoptadas por la Cumbre Mundial de 2005, el Secretario General elaboró en 2009 un nuevo informe titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, con la finalidad de lanzar un amplio debate dentro de la organización sobre la base de sus propuestas, clarificando la naturaleza de los acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial, y el rol que debían desempeñar estados, organizaciones

⁴⁰ La Responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, reproducido en la revista *Relaciones Internacionales*, nº 3, 2006, <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/issue/view/3.html>.

⁴¹ El concepto de responsabilidad de proteger fue recogido posteriormente en una serie de documentos de carácter no vinculante como el informe *Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida* del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (A/59/565, de 2 de diciembre de 2004), y en el informe del Secretario General, *Un concepto mas amplio de libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, (A/59/2005, 21 de marzo de 2005). Véase el documento final de la Cumbre en la Resolución 60/1 de la Asamblea General de 2005.

⁴² Pero, la necesidad de definir el concepto de responsabilidad de proteger fue impulsada, en 1999 y 2000, por Kofi Annan, antiguo Secretario General de NNUU, para que la comunidad internacional tratara de alcanzar un acuerdo sobre cuestiones fundamentales de principio y procedimiento y afirmando que: "...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como la de Rwanda o Srebrenica y las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?".

⁴³ No hay que olvidar que en el informe de la ICISS se reconocía que no existía un órgano más adecuado para desarrollar una intervención militar con fines de protección humana que el Consejo de Seguridad, cuyos miembros deberían renunciar, de mutuo acuerdo, a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometiesen sus intereses vitales, para no obstaculizar una intervención militar con fines humanitarios. Pero ante una negativa del Consejo a dicha intervención, la ICISS proponía tres soluciones: 1) la intervención de la Asamblea General sobre la base de la Resolución Unión pro Paz, 2) que actuase una organización regional en el ámbito de su jurisdicción y que, posteriormente, solicitase autorización al Consejo de Seguridad y, por último, 3) el Informe abría la vía de una intervención estatal unilateral (En apartados 6.28 a 6.40: Cuando el Consejo de Seguridad se abstiene de actuar).

regionales y el sistema de Naciones Unidas⁴⁴.

El debate, a nivel político y académico, sobre la naturaleza de la responsabilidad de proteger, su carácter normativo, originalidad, contenido y aplicación, resultó desbordante, sobre todo debido al interés de dotar a la responsabilidad de proteger de un carácter jurídico. Y en mitad de dicho debate aparecieron dos nuevos casos, Libia y Siria, donde la gravedad de la crisis humanitaria demanda la aplicación inmediata del principio. Sin embargo, la contestación de la comunidad internacional a cada una de estas crisis está siendo muy distinta, por lo que cabría preguntarse cuáles han sido las respuestas en los niveles preventivo, reactivos e, incluso, de reconstrucción en ambos casos y qué instituciones se han implicado en su aplicación. En segundo lugar, habría que cuestionarse si se podría o debería haber aplicado de la misma forma el principio de la responsabilidad de proteger en ambos casos. Y, por último, sería interesante determinar hasta qué punto estos casos son relevantes y contribuyen a la consolidación del principio de la responsabilidad de proteger.

Aunque en las crisis humanitarias de Libia y Siria ha habido una reacción institucionalizada de la sociedad internacional con el fin de proteger a la población, lo cierto es que no se ha acudido a los mismos instrumentos, no se han aplicado los mismos tiempos y, tampoco, ha sido similar el alcance de la actuación de las organizaciones internacionales implicadas. Aunque se han ejercido presiones políticas, a diferencia del caso libio, no se ha producido una condena por parte del Consejo de Seguridad de la ONU contra el régimen sirio, mientras que sí lo han hecho otras organizaciones internacionales de carácter regional. Lo mismo ha ocurrido con las sanciones de carácter económico y financiero donde, marcando distancias con lo decretado contra Libia, no se han aprobado sanciones económico-financieras en el marco del Consejo de Seguridad para hacer desistir al régimen sirio de sus acciones, aunque sí lo ha hecho la Unión Europea, la Liga Árabe y EEUU. Por tanto, los instrumentos preventivos y reactivos no han sido los mismos, pero tampoco las instituciones implicadas, ya que ni la condena política ni las sanciones económico-financieras contra Siria han sido decididas en el marco del Consejo

⁴⁴ Sobre la responsabilidad de proteger, los dos principales argumentos de controversia son, en primer lugar, si el principio tiene un carácter original o se compone de elementos ya existentes que limitan la competencia de los gobiernos sobre sus ciudadanos ante determinadas actividades, recogido en los instrumentos internacionales sobre derecho internacional de los derechos humanos (WELSH, Jennifer, "Implementing Responsibility to Protect" en *Policy Brief*, nº 1, 2009, Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict). Y, el segundo argumento controvertido y el más importante es el relativo a la responsabilidad última que tiene el Consejo de Seguridad de actuar en casos de extrema gravedad para garantizar la protección de la población y las posibilidades de bloqueo de este órgano por el ejercicio del derecho al veto. Llegados a este punto, los debates recuerdan a los que se vienen produciendo desde el final de la Guerra Fría sobre las opciones para reformar el Consejo de Seguridad o, al menos, modificar su régimen de funcionamiento. En este sentido, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados proponía la adopción de un Código de Conducta en el seno del Consejo de Seguridad, mediante el cual los estados miembros permanentes se comprometerían a no ejercer el derecho de veto cuando se tratase de cuestiones de carácter humanitario. En efecto, se han manifestado serias dudas sobre la originalidad de la responsabilidad de proteger, calificándolo de principio normativo implícito en muchos de los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales. Otros ponen el acento en su carácter no sólo poco innovador, sino inacabado y con grandes limitaciones e imprecisiones. Véase a este respecto WEISS, Thomas, "Whiter R2P" en VVAA, *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*, e-International Relations, noviembre de 2011, ps. 7-11; BELLAMY, Alex J., *Responsibility to Protect*, Cambridge, Malden, 2009; THAKUR, Ramesh, "R2P, Lybia and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures" en VVA, *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*, e-International Relations, noviembre 2011, ps. 13-16; LÓPEZ JACOISTE, M^a Eugenia, "Crisis Libia desde la perspectiva de la Responsabilidad de Proteger" en *Anuario de Derecho Internacional*, 2011, ps. 209-252; SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, "La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones claves" en *Revista de Estudios Internacionales*, nº 167, 2010, ps. 75-88; y PALACIÁN DE INZA, Blanca, "Responsabilidad de proteger y derecho de veto" en *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 9, 2012, p. 4.



de Seguridad de la ONU y, en consecuencia, no son obligatorias para toda la comunidad internacional, por lo que resulta difícil pensar que en posteriores decisiones se contemple el uso de la fuerza armada. Y, sin embargo, en Libia, el Consejo de Seguridad determinó la necesidad de proteger a población estableciendo una zona de exclusión aérea mediante los medios que fuesen necesarios, por lo que se llegó a utilizar la fuerza armada contra el régimen de Gadafi, provocando su caída, mientras que en Siria todavía se está apostando por una solución político-diplomática al conflicto mediante la mediación internacional, a pesar de que el número de muertes casi triplica a las que se produjeron y siguen produciéndose en Libia.

En este sentido, considerar que las actuaciones decididas para proteger a la población de Libia son una interpretación y una aplicación, hasta el último nivel, del principio de la responsabilidad de proteger, llevaría a la conclusión de que el principio no ha sido aplicado para proteger a la población de Siria, sobre todo, como señala Thakur, si se quiere asumir el comportamiento de la comunidad internacional en el caso libio como una guía de actuación de la que el Consejo de Seguridad debería tomar buena nota, teniendo en cuenta que la situación humanitaria en Siria es todavía más alarmante que la libia y, claramente, que el régimen sirio no está dispuesto a proteger a toda su población de las matanzas, torturas y violaciones de derechos que se producen en su territorio por las fuerzas del Gobierno y de los rebeldes⁴⁵. Sin embargo, cabría preguntarse en qué casos la intervención militar provocaría un daño mayor al bien que se desea proteger, y por ello la conveniencia de descartarla. Algunas voces académicas, de reconocido prestigio, como la de la profesora Araceli Mangas Martín, ya han querido dar alguna respuesta a esta cuestión manteniendo una opinión contraria a las propuestas a favor de que el Consejo de Seguridad adopte medidas coercitivas de carácter militar contra Siria cuando afirmaba que:

“Clamar por una intervención al margen de la ONU o descalificar a la ONU por el diferente trato en el caso libio y en el sirio es poco razonable. No son tan iguales y a los desiguales hay que tratarlos de forma desigual. El sistema de votación en el seno del Consejo de Seguridad permite en el contexto del caso sirio sopesar todas las circunstancias y evitar que la ONU se ponga al servicio de los intereses del algún estado y se desate una devastadora e incontrolable guerra que desestabilice aún más la región.”⁴⁶

La realidad es que el Consejo de Seguridad no piensa actuar de la misma manera en todos los casos en los que la población está siendo masacrada por las autoridades de un estado, sobre todo si las circunstancias políticas y geoestratégicas lo desaconsejan, como ocurre en Siria. Incluso el propio Secretario General de la ONU ya advertía en el informe *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, publicado en junio de 2011, que:

“El contexto es importante. La responsabilidad de proteger es un principio

⁴⁵ THAKUR Rames, “Lybia and The Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism” en *Security Challenges*, vol. 7, nº 4, 2011, ps. 13-25.

⁴⁶ Diario *El Mundo*, 23 de febrero de 2012. También pueden consultarse otras opiniones publicadas, en medios escritos, similares o contrarias a la de la profesora Mangas: AYALA, Enrique, “Libia y la Responsabilidad de Proteger” en *El País*, 2 de marzo de 2011; MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio, “Siria: polvos y Lobos” en *El País*, 8 de marzo de 2012; BASSETS, Lluís, “Derecho a hacer la Guerra” en *El País*, 8 de marzo de 2012; y SARTORIOUS, Nicolás, “¿Hay que intervenir en Siria?”, OPEX, Fundación Alternativas, 10 de febrero de 2012 (www.falternativas.org), consultado el 20 de abril de 2012.

universal. Su aplicación, sin embargo, debe respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera (...) Es precisa una implicación regional, así como mundial, pero no hay que llamarse a engaño: cada región debe avanzar, paso a paso, para garantizar a la población una mayor protección y una reducción del riesgo de atrocidades masivas cada año que pasa."⁴⁷

Pero, cuando la Comunidad Internacional se apoya en la responsabilidad de proteger para defender una actuación, independientemente de las dudas y ambigüedad que suscita este supuesto principio, también aparecen otras cuestiones no menos controvertidas que hay que analizar: ¿cuándo se considera que esa responsabilidad ha concluido y si su duración está o no relacionada con las circunstancias que puedan producirse en la etapa de post-conflicto?. La situación de Libia provoca dudas sobre si esa tercera dimensión de la responsabilidad de proteger, la reconstrucción y el procurar que se den las condiciones adecuadas para que no se produzcan de nuevo esas violaciones masivas de los derechos de los individuos, no se está teniendo en cuenta en la etapa de post-conflicto, a pesar de la creencia de que el caso libio es un ejemplo de aplicación completa del principio.

Antes de la muerte, de Gadaffi el Consejo de Seguridad recordaba al Consejo Nacional de Transición (CNT) que ahora debía asumir la responsabilidad de proteger a la población libia, restaurar los servicios públicos, utilizando los fondos financieros que se iban descongelando de manera abierta y transparente, iniciar un proceso político consultivo y comenzar las reformas que habían justificado las revueltas⁴⁸. Además, el Consejo de Seguridad se dirigía al CNT poniendo, especialmente, el acento en su preocupación sobre las violaciones de los derechos humanos que estaban realizando las milicias, la violencia sexual contra mujeres y niñas y el alistamiento de niños, además de advertir la necesidad de proteger a la población

⁴⁷ *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, A/65/877-S/2011/393, párrafo 8. En este Informe, el Secretario General afirmaba que: "Los estados y los grupos de la sociedad civil que están más cerca de los acontecimientos sobre el terreno pueden tener acceso a información más detallada, pueden tener una comprensión más matizada de la historia y la cultura en cuestión, pueden estar más directamente afectados por las consecuencias de la acción u omisión y pueden ser decisivos para ejecutar decisiones adoptadas en Nueva York. (...) El desarrollo de los mecanismos regionales y sub-regionales ha variado notablemente de una región a otras, tanto en lo que se refiere a su alcance como a su capacidad o autoridad. No podemos aplicar un único patrón rasero o molde a todas las regiones. Los activos y las necesidades varían entre países y entre regiones". De hecho, algunos de estos organismos regionales, como la Unión Africana, en su Acta Constitutiva de 11 de julio de 2000, ya contemplan el Derecho de la Unión a intervenir en un estado miembro, por decisión de la Asamblea, por crímenes de genocidio, guerra o lesa humanidad.

⁴⁸ El Consejo de Seguridad en la Resolución 2009 (2011) establecía "4. Acoge con beneplácito las declaraciones del Consejo Nacional de Transición en que apela a la unidad, la reconciliación nacional y la justicia, y su llamamiento a los libios de todas las creencias y orígenes para que se abstengan de tomar represalias, incluidas las detenciones arbitrarias; 5. Alienta al Consejo Nacional de Transición a llevar a efecto sus planes para: a) Proteger a la población de Libia, restaurar los servicios públicos y utilizar los fondos de Libia de manera abierta y transparente; b) Prevenir nuevos abusos y violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y poner fin a la impunidad; c) Asegurar un proceso político consultivo e inclusivo con miras a llegar a un acuerdo sobre una constitución y la celebración de elecciones libres y limpias; d) Garantizar la seguridad de los ciudadanos extranjeros en Libia, en particular de los que han sido amenazados, maltratados y/o detenidos; y e) Prevenir la proliferación de misiles tierra-aire portátiles, armas pequeñas y armas ligeras y cumplir las obligaciones de control de armamentos y no proliferación de Libia en virtud del derecho internacional; 6. Observa los llamamientos del Consejo Nacional de Transición a que se eviten los actos de represalias contra trabajadores migrantes; 7. Insta a las autoridades libias a promover y proteger los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, y a cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, e insta a que los responsables de las violaciones, incluida la violencia sexual, sean llamados a rendir cuentas de sus actos de conformidad con la normativa internacional." (aprobada el 16 de septiembre de 2011, S/RES/2009(2011)).



extranjera. El proceso de normalización política del país empezó a producirse el 20 de octubre de 2011, cuando el CNT nombró a El-Keib nuevo Ministro Interino de Libia, quien formó un Gobierno en los 30 días siguientes a su elección, y más tarde dio a conocer un calendario electoral con objeto de llevar al país a una transición democrática, tal y como se anunció en la Declaración Constitucional de 3 de agosto de 2011. El 7 de julio de 2012 se celebraron elecciones nacionales y el CNT traspasó sus funciones al Consejo General Nacional, elegido democráticamente, que decidió que Muhammad Yusuf al-Maqrif fuese su presidente. Sin embargo, las tensiones internas y las violaciones de los derechos humanos no han cesado en Libia, pero ahora cometidas por brigadas que se han hecho con el monopolio de la fuerza después de derrocar al régimen de Gadafi. Ya en enero de 2012, Navi Pillay, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, informó que la situación de ausencia de garantías fundamentales en Libia era más que preocupante. El Gobierno, según la Alta Comisionada, no garantizaba la seguridad de la población ya que no ejercía un control efectivo sobre las brigadas revolucionadas, que cuentan con muchas armas y mantienen retenidos a más 7.000 libios, sin ningún tipo de garantías, acusados en su mayoría de ser seguidores de Gadafi⁴⁹. Ian Martin, enviado especial de la ONU para Libia, también informó que los enfrentamientos continúan produciéndose entre las distintas facciones y podría darse una escalada del conflicto⁵⁰. Las informaciones de la Alta Comisionada propiciaron la Resolución 2040 (2012) del Consejo de Seguridad de 12 de marzo, donde de nuevo se hace hincapié en la necesidad de detener las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, desarmar a las milicias y convocar elecciones para el próximo mes de julio⁵¹. Esta Resolución pone de manifiesto que la comunidad internacional es conocedora de la situación en Libia, después de la muerte de Gadafi, pero no aclara si debería seguir asumiendo la responsabilidad de ayudar a eliminar las tensiones étnicas y tribales, las violaciones masivas de los derechos humanos y, en consecuencia, asegurarse que las nuevas autoridades libias son capaces de gobernar garantizando la seguridad de sus ciudadanos. El 30 de agosto de 2012, el Secretario General seguía señalando su preocupación por la situación de los derechos humanos en Libia en su informe sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia⁵².

Si no se exige a las nuevas autoridades libias que garanticen la seguridad de su población nos encontraríamos ante una perversión del principio de la responsabilidad de proteger,

⁴⁹ Navi Pillay también informó sobre la Comisión que investiga las muertes ocasionadas por los bombardeos aéreos de la OTAN y la posibilidad de que esta organización no tomara las medidas oportunas para proteger a la población civil durante sus operaciones militares. Cf. "Statement to the Security Council by Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights (Libya)", 25 de enero, Nueva York.

⁵⁰ El Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia de 22 de noviembre de 2011 es bastante desconcertante (S/2011/727), teniendo en cuenta los pocos avances que se están realizando en materia de reconstrucción de la unidad nacional y la protección de los derechos humanos, además de las grandes preocupaciones que existen sobre la diseminación del armamento en el territorio libio.

⁵¹ Sin embargo, desde los últimos momentos del conflicto armado hasta la actualidad, se han puesto de manifiesto las grandes dificultades del Consejo Nacional de Transición para proteger a la población libia y a los inmigrantes que residen en su territorio. Esta preocupación se ha manifestado en distintas resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad, el 16 de septiembre de 2011. El Consejo de Seguridad es conocedor de la continuidad de los enfrentamientos en varias zonas, las represalias a los partidarios de Gadafi, las detenciones arbitrarias, encarcelamientos ilícitos y ejecuciones extrajudiciales. En definitiva, los mismos crímenes que se adjudicaban y cometía el régimen de Gadafi, pero ha seguido liberando fondos libios (la Resolución 2016 (2011)), con la esperanza de que la vuelta a la normalidad y la reconstrucción del país proporcionase el clima necesario para la reconstrucción nacional y para la transición democrática.

⁵² El Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia de 30 de agosto de 2012 es bastante desconcertante y en su apartado III.b. señala las violaciones de derechos fundamentales que se siguen cometiendo en Libia (S/2012/675).

haciendo parecer que el objetivo último de su aplicación sólo ha consistido en derrocar a un régimen para provocar la llegada al poder de otro régimen, sin tener en cuenta la actuación de este último con respecto a la población⁵³. Además, la posibilidad de que esta situación de violación de los derechos humanos pudiera producirse en una etapa de post-conflicto en Siria no sería muy descabellada, teniendo en cuenta los informes elaborados por algunas organizaciones no gubernamentales, como Human Rights Watch, donde se pone de manifiesto los abusos contra los derechos fundamentales que ya se han cometido por algunos opositores o facciones opositoras al régimen de Al Asad⁵⁴.

Además, de las violaciones de los derechos humanos, otra de las preocupaciones que tiene la Comunidad Internacional en Libia es la desviación del armamento, especialmente los misiles portátiles superficie-aire, y la posibilidad de que éstos caigan en manos de grupos terroristas internacionales, como Al-Qaeda en el Magreb Islámico. Igualmente, los materiales químicos todavía existentes en Libia y su control generan grandes riesgos, por lo que su destrucción es una medida que el Consejo de Seguridad recomienda de manera inmediata (Res. 2017(2011)), para lo que Libia contará con la asistencia de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas⁵⁵. Todos estos datos ponen de manifiesto que las nuevas autoridades de Libia no son capaces de proteger a su población ni eliminar otros peligros que afectan al conjunto de la sociedad internacional⁵⁶. La incompetencia de las autoridades libias para prevenir la proliferación de su armamento conllevó el establecimiento de una Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), el 22 de noviembre de 2011, para prestar asistencia y apoyo a los nacionales libios para prevenir la proliferación de armamento y materiales conexos, y que todavía tiene una larga tarea por realizar, como señaló el propio Secretario General en agosto de 2012⁵⁷.

⁵³ PAYANDEH, Mehrdad, "The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya" en *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, nº 2, 2012, ps. 335-404.

⁵⁴ Carta Pública al Consejo Nacional de Transición "Siria: Grupos Armados de la oposición cometen abusos", 20 de marzo de 2012, <http://www.hrw.org/es/news/2012/03/20/siria-grupos-armados-de-la-oposici-n-cometen-abusos>, consultada el 18 de mayo de 2012.

⁵⁵ Teniendo presente su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad "1. Exhorta a las autoridades de Libia a que adopten todas las medidas necesarias para impedir la proliferación de los armamentos y materiales conexos de todo tipo, particularmente los misiles portátiles superficie-aire, asegurar su custodia apropiada y cumplir las obligaciones en materia de control de armamentos, desarme y no proliferación que tiene Libia con arreglo al derecho internacional, mediante la plena aplicación de sus planes a este respecto; 2. Exhorta además a las autoridades de Libia a que mantengan su estrecha coordinación con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas con el objetivo de destruir sus existencias de armas químicas, de conformidad con sus obligaciones internacionales", Resolución 2017(2011), de 31 de octubre, S/RES/2017(2011).

⁵⁶ En este sentido, el Consejo de Seguridad solicitó al Grupo de Expertos establecidos en el seno del Comité que se creó en la Resolución 1970 (2011) que evaluase los peligros que representa la actual situación Libia en materia de proliferación de armas y terrorismo internacional y elabore un informe al respecto. No obstante, por lo que respecta a la recuperación económica de Libia, las preocupaciones son menores. El país cuenta con ingresos suficientes para planificar su crecimiento económico y la creación de empleo, una vez descongelados los fondos libios, gestionando adecuadamente los ingresos del petróleo y reinvirtiéndolos en la reconstrucción. Ahora bien, no se tienen datos sobre la situación económica actual y real de Libia, aunque era de todos conocidos que tiene el PIB per cápita más alto del continente africano y el mejor índice de desarrollo humano. Además, cuenta con una población relativamente pequeña, seis millones de habitantes, y bastante homogénea en términos étnicos, que la sitúa en unas circunstancias muchos mejores que las de otros estados en situación de post-conflicto para acometer su recuperación. Sin embargo, llama la atención el silencio de la opinión pública oficial y de los medios de comunicación sobre las circunstancias políticas, económicas y sociales existentes actualmente en Libia. Cf. MIKAIL, Barah, "Los múltiples restos de la reconstrucción de Libia" en *Politiy Brief FRIDE*, nº 72, 2012, ps. 3 y siguientes; y AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam, "El fin de Gadafi y la difícil (pero no imposible) construcción del una Libia estable y próspera" en *ARI del Real Instituto Elcano*, nº 91, 2011, ps. 9-13.

⁵⁷ Véase la Resolución 2022(2011) del Consejo de Seguridad de 2 de diciembre de 2011, S/RES/2022(2011).



En definitiva, ni la máxima valedora del principio de la responsabilidad de proteger, la Secretaría General de NNUU, es capaz de conseguir una guía clara sobre la articulación de este principio y sobre las instancias que deben implicarse en su ejecución. De hecho, a medida que se incrementan los supuestos en los que sería apropiado su aplicación, mayores son las incertidumbres sobre su naturaleza y contenido. Quizás ello se deba, como ya adelantaban las profesoras Welsh y Banda, a que no existen un conjunto de medidas para aplicar la responsabilidad de proteger, por lo que hasta la fecha este principio sólo constituye una pieza esencial del vocabulario que habitualmente usan los miembros de la sociedad internacional cuando se debaten las respuestas más adecuadas a cualquier crisis internacional⁵⁸. Como afirman los constructivistas, la responsabilidad de proteger es sólo un factor social con una difícil relación con el derecho internacional⁵⁹. La responsabilidad de proteger como mucho podría considerarse una norma de *softlaw*, producto de la conexión de tres grandes regímenes internacionales: la igualdad soberana de los estados, el uso de la fuerza y la no injerencia y, por último, la protección de los civiles. Pero que, en sí misma, carece de concreción y no ofrece una respuesta definitiva sobre cuál debe ser la actuación de los estados antes las atrocidades que puedan cometer otros.

De la misma manera, Bellamy cree que la responsabilidad de proteger es más “una agenda política que necesita ser aplicada que un concepto normativo que catalice una acción”⁶⁰. Las consecuencias de esta ambigüedad ya se han puesto de manifiesto no sólo en los casos que analizamos en este trabajo sino también en la inacción de la comunidad internacional ante otras situaciones crisis que han tenido lugar después de la Cumbre Mundial de 2005, como Darfur, Kenia, Gaza, Sri Lanka y Birmania⁶¹, por lo que los casos de Libia y Siria no constituyen una evidencia clara de la consolidación de un nuevo principio jurídico. Por ello, en 2012, siete años después de la Cumbre Mundial, el Secretario General admitió la naturaleza política del concepto de responsabilidad de proteger⁶².

Conclusiones

La interpretación y ejecución del principio de responsabilidad de proteger está siendo tan heterogénea que marca pocas diferencias con respecto al comportamiento de los estados en etapas anteriores, revalidando las tesis más neorrealistas a la hora de explicar su conducta

⁵⁸ WELSH, Jennifer y BANDA, Maria, “International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States’ Responsibilities?” en *Global Responsibility to Protect*, nº 2, 2010, p. 231.

⁵⁹ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. RISSE Thomas, ROPP, Stephen C., y SIKKINK, Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁶⁰ En BELLAMY, Alex J., “The Responsibility to protect-Five Years On” en *Ethics and International Affairs*, vol. 24, nº 2, 2010, p. 144.

⁶¹ Sobre la no intervención humanitaria en Birmania, sobre la base del “do more good than harm”, se recomienda el análisis de THAKUR, Ramez, *Burma and the Responsibility to Protect: first, do more good than harm*, de 20 de junio de 2008, <http://www.e-ir.info/2008/06/20/>, consultado el 7 de noviembre de 2012.

⁶² De cualquier manera, el Secretario General prácticamente ha clarificado el debate sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad de proteger cuando en su informe sobre protección de los civiles en conflicto armados se refería a la confusión de los conceptos de protección de los civiles y responsabilidad de proteger diciendo que “la protección de los civiles es un concepto jurídico que se funda en el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial. La responsabilidad de proteger se limita a violaciones que constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio o depuración étnica” (S, 2012/376, de 22 de mayo de 2012, p. 6).

del estado en el mundo internacional. Además, la experiencia en Libia suscita dudas sobre los objetivos de la operación militar de la OTAN, sobre todo si imperó la voluntad de proteger a la población o propiciar un cambios de régimen, al igual que ha generado ciertos recelos entre otros miembros del Consejo de Seguridad, como Rusia y China, sobre si la operación se apartó del consenso establecido y del mandato de la Resolución 1973(2011), lo que hace pensar que, en el futuro, se mostrarán reacios a avalar resoluciones similares ante casos de violaciones de los derechos humanos.

En el caso de Siria, la escasa cohesión de la oposición, junto a las tensiones que pueden surgir con Irán, el rechazo de Rusia y China a una operación militar y, por último, los intereses de las monarquías del Golfo en derrocar a un régimen chií han impedido la aparición de un consenso internacional sobre la necesidad y oportunidad de derrocar al régimen sirio. Igualmente, aunque el veto ruso y chino haya podido provocar una reprobación por parte de muchos sectores de la comunidad internacional, no hay que obviar que el Gobierno estadounidense veta sistemáticamente las resoluciones condenatorias contra Israel por su política de asentamientos o sus violaciones de los derechos humanos, y ha dado respaldo político a las amenazas israelíes de un ataque militar indirecto a Irán. Por tanto, será difícil que llegue a consensuarse una resolución del Consejo de Seguridad que contenga medidas coercitivas, que además puedan empeorar la situación de la población siria. Por otra parte, el apoyo a los rebeldes por parte de las monarquías del Golfo no es suficiente para provocar un cambio en el panorama político del país, y tampoco son estados que puedan servir de modelo de democracia.

Parece, en consecuencia, que la solución política es la salida menos mala al conflicto. Quizás las dudas más interesantes se focalicen en quién será el protagonista para llevar a Siria a una solución política del conflicto. En un principio se apostó por el protagonismo de la Liga Árabe, pero teniendo en cuenta que los intereses occidentales en el asunto son demasiado complejos y le restan legitimidad para liderar el proceso, finalmente, esta organización ha querido apoyar conjuntamente con la ONU la labor de mediación, en un primer momento, de Kofi Annan y, después, de Lakhdar Brahimi. Por tanto, la segunda alternativa sería la de dar tiempo a Brahimi hasta que pueda proponer una vía pacífica de solución al conflicto aceptada por las partes. Las dudas sobre la habilidad de la ONU y su mediador para poner fin al conflicto ha llevado a algunos *think tanks*, como el European Council on Foreign Relations, a proponer soluciones alternativas, como la publicada en un trabajo de Julien Barnes-Dacey, en el que se sugiere una ruta de solución política del conflicto alternativa, en el que el enviado especial de la ONU y de la Liga Árabe para Siria cedería el protagonismo a Rusia. La primera parte de esa solución pasaría por una conferencia internacional entre el régimen sirio, sus opositores, Rusia y los países vecinos, a modo de grupo de contacto, para poder acordar un alto el fuego y terminar con la violencia, para comenzar así las negociaciones políticas con el régimen sirio que no deberían incluir como primera condición la salida inmediata de Al Asad y, al mismo tiempo, fortalecer una oposición política unida que pueda negociar las reformas con el régimen actual⁶³. De hecho, además de coincidir sobre la necesidad de un protagonismo ruso en la solución del conflicto, Brahimi está intentando obtener el apoyo de China, como

⁶³ BARNES-DACEY, Julien, *Syria: Towards a Political Solution*, European Council on Foreign Relations, marzo de 2012.



elemento imprescindible para lograr un acuerdo de paz. ■

Bibliografía

- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio, "Siria ante la revuelta: el blindaje del régimen" en *ARI del Real Instituto Elcano*, nº 86, 2011, ps. 12-16.
- AMIN, Samir, *¿Primavera árabe? El mundo árabe en la larga duración*, El Viejo Topo, Madrid, 2011.
- AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam, "El fin de Gadafi y la difícil (pero no imposible) construcción de una Libia estable y próspera" en *ARI del Real Instituto Elcano*, nº 91, 2011, ps. 9-13.
- BARAH, Mikail, "Syria: The Limits of External Influence" en *Policy Brief FRIDE*, nº 77, 2011, ps. 1-5.
- BARNES-DACEY, Julien, *Syria: Towards a Political Solution*, European Council on Foreign Relations, marzo de 2012.
- BARRERA CASTRO, Alejandro, "Libia en el año de las revoluciones: ¿El fin de una era?" en *Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, vol. 6, nº 10, 2011, ps. 33-34.
- BARTOLINI, Laura, *Irregular Status and Migrants' Behaviours. Economic effects of irregularity on migrants and their origin and destination countries. The case of Italy and Europe with some policy considerations*, Unpublished PhD Thesis, University of Florence, 2011.
- BELLAMY, Alex J., *Responsibility to Protect*, Cambridge, Malden, 2009.
- BELLAMY, Alex J., "The Responsibility to protect-Five Years On" en *Ethics and International Affairs*, vol. 24, nº 2, 2010, ps. 143-169.
- BERENQUER Hernández, Francisco José, "Geopolítica del Mediterráneo en tiempo de cambios", en *El Mediterráneo tras 2011*, PHIMADES, Melilla, 2011, ps. 37-72.
- BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence, CONDORELLI, Luigi, "De la "responsabilité de protéger" ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie" en *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, vol. 100, nº 1, ps. 11-18.
- CERVEL HORTAL, María José, "Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger" en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas Ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, La Rioja, septiembre de 2009)*, Iustel, Madrid, 2010, ps. 483-492.
- CORDESMAN, Anthony, *The Iraq War, Strategic, Tactics and Military Lessons*, Condé Nast Publications, Washington, 2003.
- FALK, Richard, "Legality and Legitimacy: The Revival of Just War Framework" en *Harvard International Review*, vol. 26, nº 1, 2004, ps. 45-62.
- GLENNON, Michael, *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo*, Palgrave, Nueva York, 2001.
- GONZÁLEZ PLIEGO, Mario, "El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, 2009, ps. 71-88.
- KHAN, Ferroz Hassan, "Nuclear Motivations: Lessons from Pakistán" en *The Nonproliferation Review*, vol. 13, nº 3, 2006, ps. 501-517.
- KOENIG, Nicole, "Lybia: A Wakeup call for CFSP?" en *TEPSA BRIEF*, 15 mayo de 2012, ps. 1-5.
- LÓPEZ JACOISTE, M^a Eugenia, "Crisis Libia desde la perspectiva de la Responsabilidad de Proteger" en *Anuario de Derecho Internacional*, 2011, ps. 209-252.
- MARQUINA BARRIO, Antonio, "La declaración conjunta de la cumbre de París para el Mediterráneo. Un documento claramente mejorable en asuntos de seguridad" en *UNISCI Discusión Papers*, nº 19, 2009, ps. 206-218.
- McDERMOTT, Andrew, "Gaddafi and Libya" en *The World Today*, vol. 29, nº 9, 1973, ps. 398-408.
- MIKAIL, Barah, "Los múltiples restos de la reconstrucción de Libia" en *Polcy Brief FRIDE*, nº 72, 2012.

- OHAEBULAM, Festus, "U.S. Measures against Libya since the explosion of Pan Am Flight 103" en *Mediterranean Quarterly*, vol. 11, nº 1, 2000, ps. 111-135.
- RODRÍGUEZ, Oscar, *Yo muero hoy. Las revueltas en el mundo árabe*, Debate, Barcelona, 2012.
- PASCAL ZANDERS, Jean, *Destroying Libya's Chemical Weapons: Deadlines and Delays*, James Martin for Nonproliferation Studies, Monterey, 2011.
- PALACIÁN DE INZA, Blanca, "Responsabilidad de proteger y derecho de veto" en *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 9, 2012.
- PAYANDEH, Mehrdad, "The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya" en *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, nº 2, 2012, ps. 335-404.
- PAYANDEH, Mehrdad, "With Great Powers Comes Great Responsibilities? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Law Making", *The Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, ps. 469-516.
- RAKKAH, Asedien, "La politique Européenne en Méditerranée" en *Oasis*, nº 14, 2010, ps. 105-113.
- RISSE Thomas, ROPP, Stephen C., y SIKKINK, Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, "La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones claves" en *Revista de Estudios Internacionales*, nº 167, 2010, ps. 75-88.
- SINAI, Joshua, "Libya's Pursuit of Weapons of Mass Destruction" en *The Nonproliferation Review*, vol. 4, nº 3, 1997, ps. 92-100.
- THAKUR Ramesh, "Lybia and The Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism" en *Security Challenges*, vol. 7, nº 4, 2011, ps. 13-25.
- THAKUR, Ramesh, "R2P, Lybia and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures" en *VVAA, The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention, e-International Relations*, noviembre de 2011, ps. 13-16.
- WELSH, Jennifer, "Implementing Responsibility to Protect" en *Policy Brief*, nº 1, 2009, Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict.
- WELSH, Jennifer y BANDA, Maria, "International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities?" en *Global Responsibility to Protect*, nº 2, 2010, ps. 213-231.
- WEISS, Thomas, "Whiter R2P" en *VVAA, The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention, e-International Relations*, noviembre de 2011, ps. 7-11.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- YOO, John C. "The Dogs That Didn't Bark: Why Were International Legal Scholars MIA on Kosovo?" en *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, 2000, ps. 149-158.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

