

47/2015

8 de mayo de 2015

Francisco J. Estébanez Gómez*

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:
LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN
LIBIA SOBRE LA GUERRA CIVIL SIRIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN LIBIA SOBRE LA GUERRA CIVIL SIRIA

Resumen:

Tras cuatro años de guerra, el conflicto en Siria sigue estancado sin que parezca vislumbrarse una solución a corto plazo. El “predominio” del principio de la responsabilidad de proteger (R2P) se encuentra en entredicho, y su posición en la estructura normativa internacional parece estar lejos de “internalizarse”. A nuestro juicio, la intervención en Libia de 2011 desplegó una serie de efectos que hasta la actualidad se proyectan sobre el caso sirio, efectos que sin duda nos ayudan a entender el papel de la doctrina de la R2P en este momento.

Abstract:

After four years of war, the conflict in Syria remains stagnant without a possible solution in the short-term. The “predominance” of the principle of the responsibility to protect is in jeopardy, and its position in the international normative structure seems to be far from being “internalized”. In our view, the intervention in Libya in 2011 displayed a series of effects that, until now, have been projected on the Syrian case. Undoubtedly, these effects help us understand the current role of the doctrine of R2P.

Palabras clave:

Responsabilidad de proteger, estructura normativa internacional, Libia, intervención, Siria.

Keywords:

Responsibility to protect, international normative structure, Libya, intervention, Syria.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A mediados de marzo de 2011, y dentro de un contexto comúnmente conocido como “Primavera Árabe”, dio comienzo la guerra civil siria, en la que más de 200.000 personas han muerto y más de tres millones de sirios han pasado a ser refugiados en países vecinos (Jordania, Líbano y Turquía, entre los principales)¹. En el cuarto aniversario desde el inicio de esta guerra, lo que en estas páginas se pretende es: 1) recordar los inicios y la evolución del principio de la responsabilidad de proteger dentro de la estructura normativa internacional; 2) analizar el papel que jugó este principio en los debates en torno a la intervención en Libia; y 3) gracias a lo anterior, intentar reflexionar acerca de los efectos que dicha intervención –y en particular, la extralimitación de la OTAN- ha tenido sobre el conflicto sirio y sobre la posición del principio en la estructura normativa internacional.

LA R2P EN LA ESTRUCTURA NORMATIVA INTERNACIONAL: SUS INICIOS

A la hora de analizar y sostener argumentos a favor o en contra de determinadas ideas y normas que “habitan” el escenario internacional, son muchas y diversas las herramientas de las que dotarnos para así categorizar y conceptualizar, en forma de marco teórico, la compleja realidad en la que nos movemos. En nuestro caso, para saber hasta qué punto una norma concreta –la responsabilidad de proteger- está inserta en la estructura normativa internacional, consideramos conveniente acudir al modelo de análisis del ciclo de la norma propuesto por Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, quienes distinguen tres etapas dentro del mismo:

- 1) una primera, en la que se produce la emergencia de la norma, momento durante el cual unos actores “emprenden” normativamente un estándar de comportamiento que consideran de importancia legítima y moralmente valioso, y que por tanto, tratan de extender su aplicación y aceptación;
- 2) una segunda, en la que si este estándar de comportamiento finalmente se extiende y es aceptado por un número suficiente de actores internacionales, se considera que se llega a la “etapa de cascada” de la norma;
- 3) y por último, una tercera, la fase de internalización, en la que los sujetos de la comunidad internacional están conformes con la norma y se institucionaliza, integrándose en el imaginario social de los actores y en la estructura normativa internacional, dando forma, por tanto, a intereses y acciones².

¹ Datos extraídos de OCHA. Disponible en: <http://www.unocha.org/syria>

² FINNEMORE, Martha et SIKKINK, Kathryn (1998): “International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52 (4), otoño 1998, p.904

Como veremos a lo largo de estas páginas, los “movimientos” que se producen dentro de esta estructura normativa internacional son el resultado de una serie de negociaciones y luchas por parte de determinados actores políticos y sociales, mediante las cuales éstos pretenden imponer una determinada concepción “de lo apropiado”. En el caso de la responsabilidad de proteger, son muchas las iniciativas y aportaciones que diversos actores han ido realizando para así conseguir que este principio se integre en tal estructura. Sin embargo, a continuación, comentaremos únicamente los momentos más destacados.

En primer lugar, podríamos decir que la etapa de “emergencia de la norma” se remonta a 1996, año en el que Francis Deng -en colaboración con otros autores- publicó un libro que llevaba precisamente como título “la soberanía como responsabilidad”³. En el mismo, el autor llega a afirmar que “la obligación del estado de preservar los estándares de calidad de vida para sus ciudadanos debe ser reconocida como una condición necesaria de la soberanía”⁴. Para entender este punto de partida, es imprescindible tener en cuenta el contexto político del momento, precisamente en lo relativo a las críticas vertidas sobre Naciones Unidas por la inacción internacional en los casos de Ruanda y Srebrenica, y en torno a la idea de que la sociedad internacional “tenía que hacer algo” ante este tipo de situaciones.

Más adelante, y tras la intervención de la OTAN en Kosovo, el principio de la R2P vuelve a aparecer con fuerza –retomando la idea de F. Deng- en el informe que realiza la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, en sus siglas en inglés) y que Paul Heinbecker, Embajador y Representante Permanente de Canadá, dirige al por entonces Secretario General de Naciones Unidas Koffi Annan en 2002⁵. En base a la doctrina que aquí se anuncia, existirían tres pilares –prevención, reacción y reconstrucción- que darían forma al principio, y conforme a los cuales la soberanía pasaría a ser de absoluta a condicional, en el caso de que la comunidad internacional viera que los estados no están cumpliendo con sus obligaciones y deberes con respecto a sus ciudadanos. Asimismo, se aconseja “acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria” y, en el caso de que el Consejo se abstenga, se contempla como alternativa que actúe la Asamblea General o las organizaciones regionales.

³ DENG, Francis M., Sadikiel KIMARO, Terrence LYONS, Donald ROTHCHILD and I. William ZARTMAN, eds., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.

⁴ *Ibid*, p.xviii

⁵ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, versión en español, disponible en: http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf, [Acceso: 27 de enero de 2015]

Como vemos, se trata de una propuesta amplia en términos de soberanía positiva o condicionada, y es por ello que a raíz de este informe, surgen controvertidos debates en la escena política internacional. Y es que, tal y como establece Robert W. Murray⁶, la soberanía empieza a concebirse como una responsabilidad del estado de proteger la seguridad y la vida de sus ciudadanos. Además, este principio suscita una controversia bien planteada por el autor: el problema de hacer operativa esta doctrina está en determinar el momento y las circunstancias en las que se considera que un estado no está siendo “responsable” (en el punto 4.20 del informe del ICISS se indican los tipos de situaciones que “conmueven” las conciencias).

Pues bien, poco a poco, parecía que la norma iba ganando adeptos, pero la guerra de Irak puso a prueba este aparente consenso. Tras los continuos debates sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones que se desencadenó en los círculos políticos y académicos después de esta guerra, podemos decir que surgen tres tipos de posturas que, con cierta perspectiva, venían a escenificar el futuro del principio de la R2P en el régimen de intervención: por un lado, aquellos que consideraban que los estados intervendrían solo cuando existiera algún interés nacional en juego; por otro, aquellos para los cuales la intervención humanitaria había tocado su techo; y finalmente, aquellos que veían a la R2P como freno que limitaría la habilidad de los estados para abusar de las justificaciones humanitarias⁷.

Sin embargo, tres años más tarde, en la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de gobierno consiguen materializar en papel la aceptación de la R2P –finalmente una versión más reducida⁸ que la contemplada en el libro de Francis Deng y en el informe del ICISS-. De esta forma, en el documento final –en concreto, los puntos 138 y 139- aprobado como resolución por parte de la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005⁹, se afirma la existencia de:

⁶ MURRAY, Robert (2010): “Pragmatism vs R2P: The benefit of Status in the Society of States”, paper presentado en *The annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, 17 de febrero de 2010, p.10

⁷ Ibid, p.38-40

⁸ Principalmente, porque se reducen a cuatro las situaciones en las que se puede aplicar el principio de la R2P y porque desaparece la abstención del uso del veto por parte de los cinco miembros permanentes y las alternativas que, en caso de veto, pudieran tomar la Asamblea General y las organizaciones regionales. Asimismo, se mantiene finalmente el mandato clásico de que será el Consejo el único legitimado para tomar acciones coercitivas (Capítulo VII).

⁹ Resolución A/RES/60/1 (2005): “Declaración de la reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional”, de la Asamblea General, disponible en: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>, [Acceso: 27 de enero de 2015]

1.- la responsabilidad primordial del estado de “proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, así como de la incitación a ellos¹⁰,

2.- la responsabilidad de la comunidad internacional de “alentar y ayudar a los estados a ejercer esa responsabilidad”,

3.- la responsabilidad de la comunidad internacional de “utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados” para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII (...)”.

Es precisamente en este momento cuando se produce lo que Martha Finnemore y Kathryn Sikkink denominan el “tipping point”¹¹, es decir, el punto de inflexión a través del cual se pasa de la primera etapa de emergencia de la norma a la segunda, la etapa de cascada. Y es que el hecho de que la Asamblea General aprobara por unanimidad esta resolución vendría a reflejar cómo este determinado “estándar de comportamiento” –la R2P– era aceptado por una “masa crítica de estados”, algo reflejado en la A/RES/60/1. Además, tiene lugar la expansión de la norma y comienza un cierto grado de institucionalización, como demuestra el hecho de que sea la Unión Africana “la primera organización regional que institucionaliza las tres dimensiones del principio de la R2P, si bien su carta constitutiva no menciona expresamente ese principio”¹².

Sin embargo, más adelante, la comunidad internacional afrontó un nuevo acontecimiento que se convirtió rápidamente en un auténtico reto: la situación de desastre humanitario en Darfur. Al respecto, surgieron discusiones en torno a la intervención, pero las principales consecuencias que la guerra contra el terror y la invasión de Irak tuvieron sobre la norma se hicieron notar: primero, porque “la capacidad de introducir normas [en la estructura normativa internacional] tanto de Estados Unidos como de Reino Unido se vio reducida”, y segundo, porque “el lenguaje de la R2P puede servir tanto a una oposición legítima de una intervención como a su apoyo”¹³. En este último caso, las potencias que tradicionalmente se

¹⁰ Estas cuatro situaciones mencionadas –y consagradas en el Estatuto de Roma y en numerosos tratados internacionales– vendrían a encuadrarse dentro de lo que Nicholas Wheeler llamó “emergencia humanitaria suprema”, es decir, situaciones en las que “el peligro es tan inminente, el carácter de la amenaza tan horrible y no hay otra opción viable de asegurar la supervivencia de una comunidad moral particular”. En WHEELER, N. J. (2000): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press, New York, p.50

¹¹ FINNEMORE, Martha et SIKKINK, Kathryn (1998), Op. cit., p.895

¹² RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar (2013): “La nueva arquitectura africana de Paz y Seguridad: evolución, oportunidades y desafíos”, en Carlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue (eds): *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Editorial Tecnos, 2013, p.284

¹³ BELLAMY, A. J. (2005): “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq”, *Ethics and International Affairs*, vol. 19 (2), p.40

oponían a la intervención fueron capaces de legitimar su oposición en base al lenguaje de la R2P. Y es que, desde la posición defendida por aquellos estados defensores absolutos del principio de soberanía, esta norma se veía como “un simple caballo de Troya” que servía para “legitimar intervenciones unilaterales”¹⁴ y que funcionaba como herramienta “utilizada por los poderosos para legitimar su interferencia en los asuntos de los débiles”¹⁵ y como “doctrina peligrosa e imperialista que amenaza con socavar la soberanía nacional y la autonomía política”¹⁶ de estos últimos¹⁷.

En este sentido, no se trataba –ni se trata- en absoluto de un debate cerrado pues existían – y existen- numerosos autores que sí consideraban la RP2 como una herramienta al servicio de los intereses de los más poderosos. Al respecto, por ejemplo, Noam Chomsky sostiene que la responsabilidad de proteger no es más que la nueva doctrina del derecho imperial a intervenir, “prima” de la intervención humanitaria, cuyos antecedentes históricos producen una seria desconfianza¹⁸. En la misma línea se pronuncia David Chandler, para quien a partir del 11-S y el informe del ICSS, “el dominio de la tesis de la paz liberal refleja el nuevo equilibrio de poder en la esfera internacional”¹⁹. Para el autor, la responsabilidad de proteger “demuestra que mientras la moralidad puede trabajar al servicio del poder, la relación contraria no se puede aplicar”, es decir, la moralidad de la tesis de la paz liberal jugaría al servicio de las potencias más poderosas, pues mediante la R2P se garantizaría que los estados actuaran moralmente por la rendición de cuentas que deberían a la sociedad internacional y bajo la amenaza de intervención, hecho que, sin embargo, no sucedería a la inversa, pues “no habría garantía de que las grandes potencias, inmunes a tal rendición de cuentas por coerción, no abusaran de sus poderes”²⁰.

¹⁴ BELLAMY, Alex J. (2008): “The Responsibility to Protect and the problem of military intervention”, *International Affairs*, vol. 84 (4), p. 617

¹⁵ BELLAMY, Alex J. (2005), Op. cit., p.32

¹⁶ BELLAMY, Alex J. (2010): “The Responsibility to Protect - Five Years On”, *Ethics and International Affairs*, vol. 24 (2), p. 144

¹⁷ En este sentido, Alex Bellamy nos recuerda los casos de Francia y Rusia, que invocaron la R2P para poder intervenir en Myanmar y Georgia, respectivamente. Sin embargo, a su juicio, ambos ejemplos demostrarían que tales miedos serían injustificados, pues “los debates que se produjeron a raíz de las demandas de Rusia y Francia ayudaron a clarificar la carga de la prueba que se necesita satisfacer para así poder invocar satisfactoriamente el principio y justificar un comportamiento coercitivo”. Finalmente, la solicitud tanto de Francia como de Rusia fue rechazada.

¹⁸ CHOMSKY, Noam (2009): “The Responsibility to Protect”, texto de conferencia ofrecida en la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 23 de julio de 2009, disponible en: <http://www.chomsky.info/talks/20090723.htm>, [Acceso: 25 de enero de 2015]

¹⁹ CHANDLER, David (2004): “The Responsibility to Protect? Imposing the ‘Liberal Peace’”, *International Peacekeeping*, vol.11 (1), primavera 2004, p. 59

²⁰ Ibid, p.76

LIBIA Y EL PAPEL DE LA R2P EN LOS DEBATES EN TORNO A LA INTERVENCIÓN

En el contexto de la Primavera Árabe, y tras aproximadamente un mes desde el inicio de las protestas en el país, la OTAN lleva a cabo una intervención en Libia el 19 de marzo de 2011²¹. Previamente, el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 1973²² y hace “por primera vez efectivo el concepto de la responsabilidad de proteger”²³, pidiendo que se adopten “todas las medidas necesarias” para “proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque (...)”, y decretando una zona de exclusión aérea conforme a la cual se establecía “la prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles”.

De esta forma, lo que para muchos pudo considerarse un hito, provocó intensos debates relativos a la posición del principio de la R2P en la estructura normativa internacional. Por un lado, algunos autores²⁴, tras la enunciación de tal principio en la resolución 1973 –en la que destaca la abstención de China y Rusia-, consideraron que el principio estaba en auge, sugiriendo que se había llegado a la última fase del ciclo de la norma -la de la internalización-, momento en el que ésta se institucionaliza y se integra en el imaginario social de los actores y en la estructura normativa internacional, dando forma, por tanto, a intereses y acciones. Por otro, se encontraban aquellos que, como Alex Bellamy, sostenían que en el caso libio la responsabilidad de proteger representó más “una excepción que la regla en cuanto al modo en que el mundo piensa y responde a las atrocidades en masa”²⁵. En la misma línea, otros autores apuntaban a una exageración del papel de la R2P en Libia, pues tal y como señala Justin Morris “las actas de deliberación demostrarían el poco apoyo que tienen los que afirman que la R2P fue un factor muy influyente en la toma de decisiones”, pues “solo Francia y Colombia se refirieron al concepto, y solo en cuanto al pilar primero” -aquel que habla de la protección a civiles-²⁶.

A nuestro juicio, es difícil determinar si la responsabilidad de proteger llegó a integrarse en ese momento en la estructura normativa internacional, es decir, que hubiera accedido a la

²¹ GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio (2011): “Cambio político en los países mediterráneos del norte de África”, en Ignacio Gutiérrez de Terán e Ignacio Álvarez-Ossorio et al., *Informe sobre las revueltas árabes. Túnez, Egipto, Yemen, Bahreín, Libia y Siria*, Colección Encuentros, 12, ed. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, p.147

²² Resolución S/RES/1973 (2011): “La situación en Libia”, del Consejo de Seguridad, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/sc/>, [Acceso: 27 de enero de 2015]

²³ PALACIÁN DE INZA Blanca: “La responsabilidad de proteger y el derecho de veto”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), septiembre de 2012, Madrid, p.5

²⁴ WEISS, Thomas G. (2011): “RtoP Alive and Well after Libya,” en *Ethics & International Affairs*, vol. 25 (3), pp. 287-292

²⁵ BELLAMY, Alex J. (2011): “Libya and The Responsibility to Protect: The Exception and The Norm”, en *Ethics and International Affairs*, vol. 25 (3), p.265-266

²⁶ MORRIS, Justin (2013): “Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum”, en *International Affairs*, vol. 89 (5), p.1272

fase de internalización de la norma. Las justificaciones de Colombia²⁷ y Francia²⁸, la abstención de China y Rusia y el hecho mismo de que se aprobara la resolución 1973 son señales importantes que demuestran que la norma estaría superando la fase de cascada, para ir poco a poco alcanzando la etapa de internalización. Pero tal y como señala Jennifer Welsh, a pesar de que el principio se enunciara en una resolución del Consejo de Seguridad – que, a diferencia de las resoluciones de la Asamblea General, son jurídicamente vinculantes –, no deberíamos ver “el desarrollo de normas como un proceso lineal”, “ni siquiera cuando se internaliza deberíamos verlo como algo irreversible”²⁹. Al respecto, consideramos que el problema reside en considerar este proceso de la norma como algo progresivo, y no sujeto a tensiones o consecuencias desfavorables. De lo que hay que ser conscientes es de que “en un primer momento puede verse como una buena idea, pero luego, por diversas circunstancias o hechos puede ser visto con sospecha u oposición”^{30,31}.

Y es precisamente esto lo que sucede con la doctrina de la responsabilidad de proteger: en el momento de adoptar la resolución 1973, la norma está cerca –o incluso puede que fuera– internalizada por parte de aquellos actores que no fueron los “emprendedores” de la misma y que por supuesto mostraron importantes resistencias. Sin embargo, actualmente, si bien no se discute la legitimidad de la R2P, no consideramos que el principio haya alcanzado esa fase de internalización en la que casi “se da por sentado, lo que hace la conformidad con la norma casi automática”³². En el caso de una norma internalizada, “no la encontramos normalmente en el centro del debate político, precisamente porque no son

²⁷ En el caso de Colombia, el Sr. Osorio llegó a afirmar lo siguiente:

“[...] Hemos votado a favor de medidas que buscan proteger a la población civil de inminentes ataques provenientes de un Gobierno que, con sus actos y declaraciones, ha mostrado que no está a la altura de la responsabilidad internacional que tiene de proteger a su población, una responsabilidad que, por lo demás, este Consejo, en forma unánime, le recordó a las autoridades de Libia en su resolución 1970 (2011), de 26 de febrero. [...]”

²⁸ En el caso de Francia, el Sr. Juppé declaró lo siguiente:

En su resolución 1970 (2011), que fue aprobada por unanimidad, el Consejo de Seguridad recuerda que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger al pueblo libio y, al mismo tiempo, exige que se ponga fin de inmediato a la violencia.

²⁹ WELSH, J. (2010): “Implementing the “Responsibility to Protect”: Where Expectations Meet Reality”, en *Ethics & International Affairs*, vol. 24 (4), p.426

³⁰ Ibid, p.424

³¹ En palabras de Jennifer Welsh, el desacuerdo acerca del significado y uso de la responsabilidad de proteger hace que algunos actores la interpreten en interés propio, hecho que da lugar a: 1) la sospecha de la sociedad civil y el amplio público de que la responsabilidad de proteger se queda solo en palabras y no en acciones; 2) las quejas de aquellos guardianes originales de la doctrina (Gareth Evans) de que la idea se está usando de forma inadecuada; 3) un miedo reinante por parte de algunos estados de que el principio se usará como pretexto de intervenciones con un propósito completamente diferente.

³² FINNEMORE, Martha et SIKKINK, Kathryn (1998), Op. cit., p.904

controvertidas”³³, y a nuestro entender éste comportamiento no queda reflejado –aún- en la R2P.

EL IMPACTO DE LA EXTRALIMITACIÓN DE LA OTAN SOBRE EL CONFLICTO SIRIO

Llegados a este punto, podemos decir uno de los factores que nos ayudan a entender la no invocación del principio de la R2P en el conflicto sirio es, al margen de consideraciones geopolíticas y económicas, la extralimitación de la OTAN y el consiguiente cambio de régimen que se dio en Libia. A nuestro juicio, este hecho ha provocado que aquellos países más celosos de su soberanía –o del comportamiento de otros estados respecto a ella- muestren su negativa a toda aquella iniciativa, ya sea de carácter político o incluso humanitario, que implique un menoscabo en el control de sus asuntos internos.

Y es que, a pesar del contenido expresamente limitado de tal resolución³⁴, el conflicto libio estuvo seriamente marcado por “injerencias externas”³⁵ y el país se vio envuelto en un escenario parecido al de una guerra civil, en el que, tras meses de enfrentamiento, las fuerzas rebeldes anuncian la muerte del coronel Gadafi el 20 de octubre -junto con la de su hijo Mutasim y el ministro de Defensa Abu Bakr Yunis-, proclamándose tres días más tarde la “liberación” del país por parte del CNT. De esta forma, lo que en un inicio se presentaba como una operación cuyo objetivo era –en apoyo del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas- exigir “que se establezca de inmediato una cesación del fuego y se ponga fin completamente a la violencia y a todos los ataques y abusos contra civiles”, tuvo como resultado finalmente la caída de un régimen y la situación de inestabilidad política que cuatro años después acompaña al país.

El objetivo marcado por la resolución era la protección de civiles y de hecho, en un primer momento, la Liga Árabe apoyó la imposición de la zona de exclusión aérea, pero sin embargo cambió de opinión en cuanto empezaron los ataques aliados. Asimismo, China y Rusia, que al abstenerse en la votación en el Consejo de Seguridad dejaron vía libre a las potencias occidentales, empezaron a criticar lo que demostraba ser una implicación de la OTAN a favor de los rebeldes libios. Y es que en opinión de ambos países, la Alianza, después de seis meses, se centró más en ayudar a los rebeldes que en impedir que Gadafi llevara a cabo una matanza de civiles³⁶. De este modo, lo que vemos aquí no es más que la materialización de

³³ Ibid.

³⁴ En el párrafo cuarto de la resolución se excluye “el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio”.

³⁵ Por ejemplo, el suministro de armamento que tanto el Gobierno como las fuerzas rebeldes han recibido de países aliados.

³⁶ Como ejemplo, podemos citar los ataques con aviones de guerra y misiles que fuerzas europeas y de Estados Unidos dirigieron contra las tropas de Gadafi. Para más detalle, consultar: ----: “Aviones de guerra y misiles occidentales atacan blancos libios”, *Reuters*, disponible en: <http://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE72J00520110320> [Acceso: 3 de febrero de 2015]

uno de los posibles escenarios contemplados por los detractores de este principio, aquel que sostenía que los estados intervendrían solo cuando existiera algún interés nacional en juego.

Al respecto, es interesante recordar lo apuntado –ante la experiencia libia- por Siva Grovogui, quien señalaba que son concretamente las “lagunas” que se producen entre los discursos y doctrinas de la intervención humanitaria y las prácticas de intervención bajo el humanitarismo, las que son aprovechadas por Occidente, lagunas que por otro lado son producto, a su juicio, “de tradiciones occidentales de larga duración en las que el derecho imperial de intervención se ha mezclado perfectamente con predicados morales de intervención humanitaria, y ahora con la responsabilidad de proteger”³⁷.

Por todo ello, vemos cómo nuevamente en el conflicto sirio el componente humanitario se está viendo gravemente perjudicado por el componente político –sería interesante preguntarse si realmente podemos llegar a separar ambos-. En este sentido, son ilustrativas las palabras del por entonces representante de Rusia en el Consejo de Seguridad, el Sr. Churkin, quien en octubre de 2011, durante el debate sobre Oriente Medio, afirmó que “la situación en Siria no puede abordarse en el Consejo de manera separada a la experiencia en Libia”³⁸.

A nuestro juicio, a estas alturas del conflicto, y teniendo en cuenta la poca “aplicación” que por ahora se ha dado del principio de la R2P en este caso, lo único que cabe esperar es que las partes alcancen una solución política real y duradera. En este sentido, despierta ciertas esperanzas el nuevo enfoque –principalmente de una resolución local o *bottom/up*- que pretende aplicar el Enviado Especial de NNUU para Siria, Staffan de Mistura. Las recientes iniciativas de Moscú y El Cairo han permitido “revitalizar” en cierta medida la dimensión política del conflicto que, desde enero de 2014, se encontrada estancada. Además, se ha debatido en profundidad el plan de acción propuesto por de Mistura, concluyéndose con la elaboración de una serie de “principios” que esperan guiar el camino hacia la resolución de esta crisis³⁹. En nuestra opinión, será la negociación política –y no la R2P- la que, en esta ocasión, pueda aportar algo de luz en la resolución del conflicto.

³⁷ GROVOGUI, Siba N. (2012): “El estado de independencia llegará: África, Occidente y la responsabilidad de proteger”, trad. Jose Francisco Estébanez Gómez, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 0 (26), junio-septiembre 2014, p.13

³⁸ Acta S/PV.6627 (2011): “La situación en Oriente Medio”, disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Golan%20Heights%20S%20PV%206627.pdf>, [Acceso: 8 febrero de 2015]

³⁹ ----: “El Gobierno sirio y la oposición se volverán a reunir en Moscú el próximo mes”, *Europa Press*, disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-sirio-oposicion-volveran-reunir-moscu-proximo-mes-20150130215748.html> [Acceso: 8 de febrero de 2015]

UNA BREVE CONCLUSIÓN

Y por lo que al principio de la R2P se refiere, únicamente nos queda reforzar la idea de que, si bien existe un consenso intersubjetivo sobre dicho principio –es decir, no se estaría discutiendo la legitimidad de la norma-, su no consolidación en la estructura normativa internacional se debe principalmente a los problemas derivados de su aplicabilidad. A pesar de que se hace efectivo por primera vez en la resolución 1973, la cual es aprobada gracias a la abstención de cinco estados –China y Rusia entre ellos, no haciendo uso del derecho de veto-, la controversia reside en la determinación de si el motor de la acción es un elemento de justicia (compuesto por valores éticos) o de otras agendas (por ejemplo, un elemento de civilización).

En nuestra opinión, ni China ni Rusia se estarían oponiendo a la legitimidad del principio –tal y como se desprende de las actas de deliberación del Consejo de Seguridad en el caso libio y sirio, pues ninguno de los dos países cuestiona el factor de lo humanitario-. Sin embargo, lo que estos países sí hacen es limitar la R2P por “temor o sospecha” al uso que ciertas potencias –principalmente occidentales- hagan de la misma para imponer una determinada agenda marcada por otros intereses diferentes al humanitario (ya sean geopolíticos, económicos o incluso más amplios, como una agenda de paz liberal). Y en este sentido, la extralimitación de la OTAN –o de manera metafórica, las “lagunas” entre el discurso y la práctica apuntadas por S. Grovogui, o incluso el “caballo de Troya” señalado por A. Bellamy- ha tenido un impacto perjudicial sobre el principio de la responsabilidad de proteger, pues ha supuesto un instrumento de poder para aquellos que mostraban resistencias desde un inicio.

i

*Francisco J. Estébanez Gómez**
Escuela Diplomática

BIBLIOGRAFÍA

- Acta S/PV.6627 (2011): “La situación en Oriente Medio”, disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Golan%20Heights%20S%20PV%206627.pdf>, [Acceso: 8 febrero de 2015]
- BELLAMY, Alex J. (2005): “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq”, *Ethics and International Affairs*, vol. 19 (2)
- BELLAMY, Alex J. (2008): “The Responsibility to Protect and the problem of military intervention”, *International Affairs*, vol. 84 (4)
- BELLAMY, Alex J. (2010): “The Responsibility to Protect - Five Years On”, *Ethics and International Affairs*, vol. 24 (2)
- BELLAMY, Alex J. (2011): “Libya and The Responsibility to Protect: The Exception and The Norm”, en *Ethics and International Affairs*, vol. 25 (3)
- CEMBRERO, Ignacio (2011): “Gadafi promete morir matando”, diario *ELPAIS*, disponible en: http://elpais.com/diario/2011/02/23/internacional/1298415601_850215.html, [Acceso: 24 de agosto de 2014]
- CHANDLER, David (2004): “The Responsibility to Protect? Imposing the ‘Liberal Peace’”, *International Peacekeeping*, vol.11 (1), primavera 2004
- CHOMSKY, Noam (2009): “The Responsibility to Protect”, texto de conferencia ofrecida en la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 23 de julio de 2009, disponible en: <http://www.chomsky.info/talks/20090723.htm>, [Acceso: 25 de enero de 2015]
- DENG, Francis M., Sadikiel KIMARO, Terrence LYONS, Donald ROTCHILD and I. William ZARTMAN, eds., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996
- FINNEMORE, Martha et SIKKINK, Kathryn (1998): “International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52 (4), otoño 1998
- GROVOGUI, Siba N. (2012): “This State of Independence Shall Be: Africa, the West, and the Responsibility to Protect”, borrador de una ponencia presentado en el VIII Congreso Ibérico de Estudios Africanos, Madrid 2012
- GROVOGUI, Siba N. (2012): “El estado de independencia llegará: África, Occidente y la responsabilidad de proteger”, trad. Jose Francisco Estébanez Gómez, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 0 (26), junio-septiembre 2014
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio (2011): “Cambio político en los países mediterráneos del norte de África”, en Ignacio Gutiérrez de Terán e Ignacio Álvarez-Ossorio et al., *Informe sobre las revueltas árabes. Túnez, Egipto, Yemen, Bahréin, Libia y Siria*, Colección Encuentros, 12, ed. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid
- Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, versión en español, disponible en:

http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf,
[Acceso: 27 de enero de 2015]

- LÓPEZ ALONSO, Carmen (2013): “Cambio político en los países mediterráneos del norte de África”, en Paloma González del Miño et al., *La primavera árabe: ¿una evolución regional?*, ed. Servicios de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid

- MORRIS, Justin (2013): “Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum”, en *International Affairs*, vol. 89 (5)

- MURRAY, Robert W. (2010): “Pragmatism vs R2P: The benefit of Status in the Society of States”, *paper* presentado en *The annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, 17 de febrero de 2010

- PALACIÁN DE INZA Blanca, *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), septiembre de 2012, Madrid, 8 p.

- Resolución A/RES/60/1 (2005): “Declaración de la reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional”, de la Asamblea General, disponible en: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>, [Acceso: 27 de enero de 2015]

- Resolución S/RES/1973 (2011): “La situación en Libia”, del Consejo de Seguridad, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/sc/>, [Acceso: 27 de enero de 2015]

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar (2013): “La nueva arquitectura africana de Paz y Seguridad: evolución, oportunidades y desafíos”, en Carlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue (eds): *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Editorial Tecnos, 2013

- TUBELLA, Patricia (2014), “El Parlamento británico rechaza el plan de ataque inminente contra Siria”, Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/29/actualidad/1377758184_726257.html [Consultado el 26 de diciembre de 2014]

- WELSH, Jennifer (2010): “Implementing the “Responsibility to Protect”: Where Expectations Meet Reality”, en *Ethics & International Affairs*, vol. 24 (4)

- WHEELER, Nicholas J. (2000): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press, New York

----: “El Gobierno sirio y la oposición se volverán a reunir en Moscú el próximo mes”, *Europa Press*, disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-sirio-oposicion-volveran-reunir-moscu-proximo-mes-20150130215748.html> [Acceso: 8 de febrero de 2015]

----: “Aviones de guerra y misiles occidentales atacan blancos libios”, *Reuters*, disponible en: <http://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE72J00520110320> [Acceso: 3 de febrero de 2015]

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.