



Universidad Abierta Interamericana

La responsabilidad de proteger: casos Libia y Siria 2011-2012

Tesista: Fernando Ariel Gimenez

Tutor: Dr. Marcelo Trucco

Licenciatura en Relaciones Internacionales
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Junio 2013

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen.....	3
Introducción.....	4
Responsabilidad de proteger.....	11
La Comisión.....	11
Resultados.....	13
Desarrollo de la Responsabilidad de proteger.....	15
1. Responsabilidad de prevenir.....	16
2. Responsabilidad de reaccionar.....	17
3. Responsabilidad de reconstruir.....	18
La cuestión de la autoridad.....	19
La intervención.....	21
Aceptación internacional de la responsabilidad de proteger.....	22
Libia.....	26
Contexto.....	26
Reacción del Estado a las protestas.....	27
Reacción de la comunidad internacional.....	31
La intervención.....	36
Discusión sobre el mandato.....	40
Víctimas civiles.....	44
Después de la intervención.....	45
Conclusiones.....	48
Siria.....	51
Contexto.....	51
Reacción del Estado a las protestas.....	53
¿Incapaz o reacio?.....	55
Reacción de la comunidad internacional.....	59
Métodos pacíficos.....	64
Alternativas al Consejo de Seguridad.....	66
Participación de la Liga Árabe.....	69
Guerra regional.....	71
Conclusiones.....	75
Conclusiones.....	78
Bibliografía.....	87

RESUMEN

Este trabajo examina la aplicación del instrumento responsabilidad de proteger en Libia y Siria durante los años 2011 y 2012. En cada caso se analizan las reacciones del Estado y de la comunidad internacional ante la comisión de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. El cumplimiento de los requisitos legales y el consenso político en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas posibilitaron la intervención humanitaria en Libia. Interpretaciones extendidas del mandato en Libia sumadas a intereses económicos y políticos de Rusia y China disminuyeron la voluntad de intervenir en Siria.

Palabras claves: responsabilidad de proteger, derechos humanos, intervención humanitaria.

INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XX, las intervenciones internacionales para detener violaciones de derechos humanos en un país, también conocidas como “intervenciones humanitarias”, no estuvieron exentas de controversia. El establecimiento de una zona de exclusión aérea en el norte de Iraq en 1991 y los bombardeos aéreos en Kosovo en 1999, para citar sólo algunos casos, fueron iniciados sin aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por otro lado, no intervenir cuando se producen crisis humanitarias puede ser catastrófico. En 1994 la negativa de Naciones Unidas a expandir la misión en Ruanda impidió detener el genocidio de 800.000 tutsis por milicias hutus. Del mismo modo, 8.000 bosniaks fueron exterminados en Srebrenica por fuerzas del Estado serbio ante la inacción de las fuerzas de paz de Naciones Unidas presentes en el lugar.

Ambas situaciones plantean preguntas incómodas tanto para defensores como detractores de la intervención humanitaria: ¿Está justificada la intervención cuando una población corre peligro aunque no esté en riesgo la paz internacional? ¿Es justo intervenir para prevenir la pérdida masiva de vidas aún sin apoyo del Consejo de Seguridad? Y en el caso que ambas respuestas sean negativas, ¿pueden los países ser testigos pasivos de atrocidades masivas? ¿Tienen los civiles el derecho de ser protegidos cuando sus gobiernos no pueden o no quieren hacerlo?

Desde el año 2000 la normativa internacional avanzó rápidamente sobre las intervenciones humanitarias. En el 2011 por primera vez se autorizó la intervención de un país, Libia, para proteger a una población civil. Pero ninguno de estos avances hubieran sido posibles sin la previa humanización del derecho internacional público, el

desarrollo del derecho humanitario y en definitiva, el reconocimiento de que todos los seres humanos tienen derechos básicos inalienables sin importar su origen.

Contrario al derecho internacional clásico, basado en la regulación de normas interestatales y el respeto irrestricto por la soberanía, la humanización del derecho internacional público consiste en la consideración de la persona humana como sujeto del derecho internacional. El Estado se vuelve responsable de todos sus actos violatorios de derechos humanos. El individuo cuenta con acceso a distintos instrumentos internacionales, como convenciones, cortes, comisiones internacionales, para hacer valer tales derechos, incluso contra el propio Estado. En opinión de Antônio Augusto Cançado Trindade, ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la humanización del derecho internacional “representa una verdadera revolución jurídica, que viene a dar un contenido ético a las normas tanto del derecho público interno como del derecho internacional”¹.

El jurista Geoffrey Robertson QC elabora tres etapas en la historia de los derechos humanos que ayudan a comprender este proceso.

La primera corresponde a los siglos XVII y XVIII.² En ellos tres eventos demandaron, con algo de éxito, a sus gobiernos el reconocimiento de derechos humanos y rendición de cuentas a los violadores de los mismos. El primer evento fue el enjuiciamiento al rey inglés Charles I en 1649. Por primera vez un monarca del mundo occidental era arrestado y enjuiciado por los crímenes cometidos durante su gobierno, que incluían traición y derramamiento de sangre innecesario en la guerra civil. Las

1 Cançado Trindade A.A. La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI. Revista IIDH. 2007 Julio-Diciembre; Vol. 46: 273-329. p. 279. URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22025.pdf>. Consultado 2013 Mayo 15.

2 Robertson G. Crimes Against Humanity. 3ra ed. Australia, Victoria: Penguin Group; 2008. p. 4-16

posteriores luchas intestinas, la breve república, la restauración y finalmente la Gloriosa Revolución inglesa de 1688 pusieron límites a la arbitrariedad del poder ejecutivo, valorizaron el rol del parlamento y respeto por el proceso judicial.

Dos revoluciones en el siglo XVIII pusieron en práctica las nuevas ideas iluministas sobre el origen del poder, los derechos del ciudadano y la responsabilidad del gobierno. En 1776 los Padres Fundadores de los Estados Unidos se declararon independientes de Gran Bretaña. En su introducción, el texto de la declaración reconoce “derechos inalienables” para todos los hombres, incluidos los derechos a la “vida, libertad y búsqueda de la felicidad”. La Constitución adoptada en 1789 y la subsecuente Carta de Derechos engrosaron la lista de derechos garantizados.

En Francia, la Revolución Francesa restringió las prerrogativas monárquicas y redactó otro documento clave en la historia de los derechos humanos: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En el preámbulo asegura que los derechos del hombre son “naturales, inalienables y sagrados”.

El imperialismo británico, la segregación racial en América, la negación de derechos de los gobiernos franceses post-revolucionarios y dos guerras mundiales fueron retrocesos notables en la causa de los derechos humanos.

La segunda etapa del proceso nace tras el fin de la Segunda Guerra Mundial³. Los principios reconocidos en el Tribunal de Nuremberg permanecerán presentes hasta nuestros días, en la Corte Penal Internacional y en la Responsabilidad de Proteger, que será tratada más adelante. El principio II establece la responsabilidad del que comete actos considerados crímenes bajo el derecho internacional, incluso si no lo son bajo el derecho interno; el principio III no exime de responsabilidades a los jefes de Estado; y

3 Ibidem. p. 26-40

el principio IV no exime de responsabilidades al que comete crímenes por orden de sus superiores.⁴

La Carta de Londres sobre el Tribunal Militar Internacional, también conocida como Carta de Nuremberg, define crímenes contra la humanidad en el artículo 6.c de la siguiente manera:

“asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la guerra; o persecución con motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de o en conexión con cualquier crimen bajo la jurisdicción del Tribunal, ya sea en violación de la ley doméstica o no del país donde se perpetren.”

Ambos documentos de Nuremberg reconocen que quien comete crímenes contra la humanidad probablemente sea tan poderoso como para estar por encima de las leyes de su propio Estado, por eso es necesario establecer su culpabilidad más allá del derecho doméstico. Los individuos que los cometen no deben tener lugar donde esconderse, por eso la jurisdicción de estos crímenes es tan universal como los derechos que violan. El influyente “legado de Nuremberg”, como lo llama Geoffrey Robertson, abrió la puerta de la soberanía de los Estados para acabar con la impunidad de los líderes políticos y militares.

A los documentos de Nuremberg se agregan a la mención de los derechos humanos, la carta de Naciones Unidas⁵, y el tríptico de tratados: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (1948) y los cuatro Convenios de Ginebra (1949).

4 Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal. 1950. URL: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/full/390>. Consultado 2013 Mayo 15.

5 Son mencionados en el preámbulo, artículos 13.1.b, 55.c, 62.2, 68 y 76.c.

La Guerra Fría detuvo este avance y los derechos humanos pasaron a ser un mero argumento de acusación a la otra potencia.

La última década del siglo XX encendió el debate postergado. Los crímenes de guerra generalizados caracterizaron la guerra de Bosnia. El sitio de Sarajevo (1992-1996) fue el mayor urbicidio desde la Segunda Guerra Mundial. Mientras tanto en Ruanda la matanza de 800.000 personas en 100 días (1995) ante la presencia pasiva de una misión de Naciones Unidas dejó perpleja a la comunidad internacional que renovó la promesa del “nunca más”. Pero tan solo un año después 8.000 bosniaks fueron asesinados por las fuerzas serbias, de nuevo bajo la presencia de Naciones Unidas, en el genocidio de Srebrenica.

La etapa final de la historia de los derechos humanos, según Robertson, es la resurrección del legado de Nuremberg.⁶ Tal vez por la sensación de fin de siècle, o la frustración de 100 años de violencia y tensión política, el mundo arrojó los últimos 18 meses del siglo XX con seis eventos sin precedentes.

1. El Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional.
2. El arresto del General Augusto Pinochet en Londres.
3. La intervención de OTAN en Kosovo sin aprobación del Consejo de Seguridad.
4. La intervención liderada por Australia en Timor Oriental.
5. Los tribunales internacionales penales para la ex Yugoslavia y Ruanda.
6. El acuerdo de Lockerbie.

Todo esto nos hace presumir que la era del cumplimiento (como *enforcement*) de los

⁶ Robertson G. Crimes Against Humanity. 3ra ed. Australia, Victoria: Penguin Group; 2008. p. XXV-XXVI

derechos humanos ha llegado gracias al establecimiento de un sistema internacional para perseguir, arrestar, juzgar criminales, así como intervenir con fines humanitarios. Ahora “las naciones estaban preparadas para matar por los derechos humanos en Kosovo y aún más significativamente estaban preparadas para que sus tropas mueran por los derechos humanos en Timor Oriental”.⁷

El momentum humanitario de 1998-1999 se convirtió en una tendencia duradera. En la primera década del siglo decenas de líderes políticos y militares, especialmente de Yugoslavia, África Central y África Occidental, fueron capturados y juzgados en tribunales internacionales. Otros líderes limitaron sus viajes por temor a ser arrestados (Omar al Bashir, Mengistu Haile Mariam, Ariel Sharon, Suharto). Desde el año 2000 la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados desarrolló las bases morales y legales de las intervenciones humanitarias, bajo el nombre de “Responsabilidad de proteger”; entre 2005 y 2009 fue adoptada por la Asamblea General, Consejo de Seguridad y Secretaría General de Naciones Unidas.

En 2011 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó la intervención militar en Libia argumentando la existencia de una “responsabilidad de proteger” a las poblaciones civiles por parte de la comunidad internacional. Esta fue la primera utilización del principio desde su aprobación en la Cumbre Mundial 2005.

Al mismo tiempo, otros gobiernos de la región reprimían protestas cometiendo violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, a diferencia de Libia, ninguno de ellos fue intervenido por la comunidad internacional basándose en la responsabilidad de proteger.

Para abordar este problema, nos enfocaremos en las situaciones de Libia y Siria. La

⁷ Ibidem. p. XXVI

elección de los casos responde a que Libia ofrece la implementación más oportuna, decisiva y exitosa de la responsabilidad de proteger, mientras que Siria es testigo de la inacción del Consejo de Seguridad frente a los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y limpieza étnica cometidos por el gobierno sirio. Aunque en 2011 y 2012 otros gobiernos de la región también reprimieron violentamente protestas y podrían haber cometido crímenes de lesa humanidad, ninguno ha alcanzado la escala y gravedad de Siria y Libia.

Como objetivo general, este trabajo se propone examinar la implementación de la responsabilidad de proteger en Libia y Siria en los años 2011 y 2012. El contraste ofrecido por ambas situaciones permitirá comparar las reacciones de la comunidad internacional, indagar sobre las condiciones particulares de cada caso que determinaron la aplicación u omisión de la responsabilidad de proteger y analizar las repercusiones que la intervención en Libia tuvo sobre el debate de Siria en el Consejo de Seguridad.

Para ello, se recurrirá principalmente a noticias periodísticas, informes publicados por el Consejo de Derechos Humanos y Secretario General de Naciones Unidas, y resoluciones del Consejo de Seguridad y Asamblea General de Naciones Unidas.

El primer capítulo definirá el concepto responsabilidad de proteger y sus fuentes. Los capítulos dos y tres tratarán los casos de Libia y Siria respectivamente, y en el último capítulo se presentarán las conclusiones obtenidas.

Capítulo 1

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Este capítulo introduce el concepto de responsabilidad de proteger, que será la base del análisis de las situaciones en Libia y Siria, en los capítulos dos y tres.

La responsabilidad de proteger fue desarrollada por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados y adoptada por la comunidad internacional a través de la Asamblea General y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El principio sostiene que cada Estado posee una responsabilidad permanente de proteger a la población civil del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. Cuando el Estado no puede o no quiere garantizar la seguridad de la población civil, la responsabilidad recae sobre la comunidad internacional, que dispondrá de instrumentos, incluyendo el uso de la fuerza bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, para hacer efectivo su cumplimiento.

LA COMISIÓN

En el año 2000 el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan presentó el Informe del Milenio, una evaluación del rol de la organización, previamente analizado en la llamada “Asamblea del Milenio” (Sesión 54°, 1999-2000). Annan enunció el conflicto entre derechos humanos y soberanía:

“Acepto también que los principios de soberanía y no injerencia ofrecen una protección fundamental a los Estados pequeños y débiles. Pero pregunto a los críticos: "Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda

y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”⁸

Y señaló “que no hay ningún principio jurídico -ni siquiera la soberanía- que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad”.⁹

En respuesta al desafío el gobierno de Canadá formó ese mismo año la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (de aquí en adelante ICISS, por sus siglas en inglés, o simplemente la Comisión). El mandato de la comisión era “en general, construir un entendimiento más amplio sobre el problema de reconciliar la intervención con propósitos de protección humana y la soberanía; más específicamente, tratar de desarrollar un consenso político global sobre cómo avanzar de las polémicas -y muchas veces parálisis- hacia la acción dentro del sistema internacional, particularmente a través de Naciones Unidas”.¹⁰

La Comisión estaba compuesta por 12 especialistas en derechos humanos, derecho internacional y relaciones internacionales de todo el mundo, representativos de las diferentes posturas en este debate. Los presidentes de la Comisión eran Gareth Evans, político y diplomático australiano, y Mohamed Sahnoun, diplomático argelino.

En un año la Comisión se reunió en Ottawa, Ginebra, Londres, Maputo, Washington DC, Santiago, Cairo, París, Nueva Delhi, Beijing y San Petesburgo, además de numerosas reuniones menores con otros gobiernos, organizaciones y partes interesadas en las principales ciudades del mundo, para obtener el mayor espectro de opiniones posible.

8 Annan K. Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas. 2012 Marzo 27. Símbolo del documento: A/54/2000. Párrafo 217.

9 Ibidem. Párrafo 219.

10 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 1.7.

El financiamiento provino de del gobierno de Canadá junto con las fundaciones Carnegie Corporation de Nueva York, William and Flora Hewlett, John D. and Catherine T. MacArthur, Rockefeller, y Simons; y aportes de los gobiernos del Reino Unido y Suiza.¹¹

RESULTADOS

En el siglo XXI los problemas y preocupaciones son diferentes de los que enfrentaba el mundo al momento de fundar Naciones Unidas. Las expectativas de acción y los estándares de conductas también son nuevos. Sin embargo, algunas organizaciones internacionales no se actualizaron para enfrentar las necesidades actuales. De la misma forma, en el sistema internacional el número y calidad de participantes ha variado significativamente: Naciones Unidas pasó de tener 51 a 192 miembros; se sumaron movimientos y organizaciones civiles, militares, económicas. ICISS entiende que el problema de la intervención con fines humanitarios es uno de esos casos en los que las normas e instituciones internacionales no cumplían con las necesidades y expectativas presentes.¹²

El principal hallazgo de la Comisión en sus reuniones alrededor del mundo fue que existe de hecho un nuevo entendimiento de la soberanía. La misma solía ser comprendida como la última línea de defensa ante la interferencia extranjera y como elemento que igualaba a los Estados débiles con los más fuertes. La Carta de Naciones Unidas establece que la Organización está “basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.”¹³ También rechaza la intervención, excepto para las

11 Ibidem. How the commission worked. p. 85.

12 Ibidem. Párrafos 1.10-1.15

13 Carta de Naciones Unidas. 1945. Art. 2.1.

medidas prescriptas en el capítulo VII de la Carta¹⁴ y casos de defensa propia¹⁵.

Hoy, “la defensa de la soberanía del Estado, incluso para sus mayores defensores, no incluye ninguna pretensión de poder ilimitado de un Estado para hacer lo que quiera sobre su gente”. Los Estados consideran que la soberanía no es un derecho, sino una “doble responsabilidad”: externa, respetar la soberanía de los otros Estados, e interna, respetar los derechos básicos de su gente.¹⁶

Este descubrimiento será clave para comprender el concepto de “responsabilidad de proteger” en su totalidad. Un Estado que no cumple su responsabilidad interna, es decir, que viola los derechos básicos de su población, no está a la altura de lo que la soberanía demanda, por lo tanto fracasa como Estado.

Repensar la soberanía en términos de responsabilidad, siguiendo el emergente consenso mundial, conlleva tres consecuencias¹⁷:

1. Las autoridades son responsables del bienestar y seguridad de sus ciudadanos
2. Las autoridades responden ante sus ciudadanos internamente y ante Naciones Unidas externamente
3. Los agentes del Estado son responsables de sus acciones, por comisión u omisión

ICISS prefirió evitar la discusión en torno a una idea obsoleta de soberanía o a un derecho a intervenir. Encontraron en el concepto “responsabilidad de proteger” una forma de enfocar el debate en la necesidad humana, en aquellos cuya vida está en riesgo

14 Carta de Naciones Unidas. 1945. Art. 2.7.

15 Ibidem. Art. 51: “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”

16 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 1.35

17 Ibidem. Párrafo 2.15.

y necesitan protección¹⁸.

La idea de responsabilidad de proteger desafía la noción de seguridad adoptada por la Carta de Naciones Unidas, donde la intervención sólo es autorizada por el Consejo de Seguridad para “restaurar o mantener la paz y seguridad internacional”¹⁹. La seguridad nacional y seguridad territorial simplemente son insuficientes para explicar las poblaciones víctimas de las fuerzas de seguridad de su propio Estado, o la negligencia del gobierno central ante catástrofes en zonas relegadas, o crisis de refugiados que desestabilizan el equilibrio interno o regional.

Para incluir esas situaciones ICISS propone el concepto de “seguridad humana”²⁰. También asume que “la seguridad humana es indivisible”²¹, que no es inconsecuente una violación masiva de derechos humanos en un país distante. Por ejemplo el genocidio de Ruanda causó una crisis de refugiados que desestabilizó todos los países de la región de los Grandes Lagos; las políticas sectarias de Saddam Hussein inundaron de refugiados kurdos a Turquía y Siria, y luego ocupó Kuwait; o el Estado fallido en Afganistán facilitó el asentamiento de al-Qaeda que acabó atacando Estados Unidos en 2011.

DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Teniendo en cuenta la brecha entre la legislación existente sobre la soberanía y su práctica actual, la humanización del derecho internacional y la indivisibilidad de la seguridad humana, la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados propone un conjunto de procedimientos para actuar cuando la vida de las poblaciones esté en riesgo y el Estado no pueda o no quiera actuar.

18 Ibidem. Párrafos 2.22 y 2.33.

19 Carta de Naciones Unidas. 1945. Art. 39

20 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 2.23.

21 Ibidem. Párrafo 1.21

Según la doble responsabilidad que implica la soberanía (ver página 13) los Estados responden a su población y son responsables ante ella. Si fallan en proteger, son responsables ante la comunidad internacional, que actuará para garantizar la seguridad humana.

La Comisión cree que la responsabilidad de proteger implica tres responsabilidades, la de prevenir los crímenes, la de reaccionar cuando se están cometiendo y la de reconstruir luego del conflicto.

1. Responsabilidad de prevenir

La Comisión nota las escasas herramientas y recursos de Naciones Unidas dedicadas a la prevención de conflictos cuando se la compara con la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea o la Unión Africana²².

Para que la prevención sea efectiva deben darse tres condiciones: alerta temprana, conocer las herramientas preventivas disponibles y predisposición política.

La alerta temprana depende de un amplio rango de actores cuya atención se centra en algún conflicto o en aquellos que tienen acceso directo a él. Pueden ser organizaciones no gubernamentales, comisiones, misiones de Naciones Unidas, grupos humanitarios o políticos. Según el artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas el Secretario General puede convocar al Consejo de Seguridad para llamar la atención sobre un tema que pueda amenazar la seguridad y paz.²³

Las herramientas disponibles de prevención pueden dividirse en los esfuerzos sobre las raíces del conflicto, a largo plazo; y las de prevención directa, de corto plazo.

Las raíces del conflicto deben prevenirse a través del desarrollo económico y

22 Ibidem. Párrafos 3.6 y 3.7

23 Ibidem. Párrafos 3.10-3.14

humano, necesario para las relaciones pacíficas. Puede ser necesaria la asistencia en el área política, acuerdos de poder y arreglos redistributivos; eliminar la privación económica; fortalecer las instituciones y defensas legales de los derechos.²⁴

La prevención directa tiene lugar cuando el conflicto es inminente, se utiliza para evitar la intervención directa. Incluye medidas políticas y diplomáticas, económicas (sanciones), legales (mediación, arbitraje, monitoreo, tribunales) y militares (misiones de paz, bloqueos).²⁵

La capacidad de prevenir descansa sobre la capacidad de la comunidad internacional para coordinar iniciativas multilaterales²⁶. Estas se pueden ver dificultadas por intereses cruzados entre las partes y sus aliados internacionales, capaces de frustrar la iniciativa.

2. Responsabilidad de reaccionar

La responsabilidad de proteger implica la responsabilidad de reaccionar cuando la prevención fracasa. Las medidas pueden ser políticas, económicas, judiciales, y en los casos extremos acción militar.

La principal medida no militar son las sanciones para persuadir a las autoridades de que tomen o no un curso particular. Las sanciones “inhiben la capacidad de los Estados de interactuar con el mundo exterior, a la vez que no impide físicamente al Estado llevar a cabo acciones dentro de sus fronteras”.²⁷

Las sanciones pueden ser en el área militar (embargo, fin de la cooperación militar), económica (sanciones financieras, restricciones y embargos comerciales, prohibición de aerolíneas civiles) y diplomáticas (restricción sobre representaciones diplomáticas,

24 Ibidem. Párrafos 3.18-3.24

25 Ibidem. Párrafos 3.25-3.32

26 Ibidem. Párrafo 3.36

27 Ibidem. Párrafo 4.4

suspensión o expulsión de organismos).²⁸

La intervención militar se reserva para casos extremos luego de haber agotado las medidas pacíficas. La Comisión llegó a la conclusión de que las siguientes situaciones constituyen “casos extremos”:

- *pérdida de vida en gran escala, efectiva o inminente, con intención genocida o no, que sea el producto ya sea de la acción deliberada del Estado, o negligencia del Estado o inhabilidad para actuar, o una situación de Estado fallido; o*
- *“limpieza étnica” a gran escala, efectiva o inminente, sea llevada a cabo por matanzas, expulsiones forzadas, actos de terrorismo o violación.*²⁹

Se han especificado excepciones que no ameritan la intervención bajo la responsabilidad de proteger: violaciones a los derechos humanos que no sean masivas, como la discriminación sistemática, la detención o represión sistemática de opositores políticos.³⁰

El propósito principal de la intervención debe ser “detener o evitar sufrimiento humano”³¹. La intervención debe tener posibilidades razonables de ser exitosa, con consecuencias menos graves que las que se quieren evitar³².

3. Responsabilidad de reconstruir

La responsabilidad de proteger implica el seguimiento y reconstrucción posterior a la crisis. Por lo tanto es necesaria una estrategia post-intervención.

28 Ibidem. Párrafos 4.7-4.9

29 Ibidem. Párrafo 4.19

30 Ibidem. Párrafo 4.25

31 Ibidem. Párrafo 4.33

32 Ibidem. Párrafo 4.41

La reconstrucción incluye brindar seguridad a todas las partes para evitar venganza, el desbande de milicias, reconstrucción del ejército y policía, reinstauración de un orden legal y judicial, absorción de refugiados, remoción de sanciones previamente impuestas para hacer viable la recuperación económica.³³

LA CUESTIÓN DE LA AUTORIDAD

La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados dedica un capítulo entero a resolver quién tiene la autoridad para aplicar la intervención bajo la responsabilidad de proteger.

Los consultados acordaron que Naciones Unidas está en la mejor posición de autoridad. Su Carta fundacional ofrece un marco legal que protege la soberanía en su artículo 2, reconoce el derecho a la defensa propia en el artículo 51 y ofrece excepciones para casos en los que la paz y seguridad internacional estén en riesgo en el capítulo VI para resoluciones pacíficas y el capítulo VII para soluciones con medidas coercitivas. También se reconoce el rol de las organizaciones regionales en el capítulo VIII. “La autoridad de Naciones Unidas no está sustentada por poder coercitivo, sino en su rol como aplicador de legitimidad”³⁴.

En este esquema, el Consejo de Seguridad es el principal responsable por la paz y seguridad. No obstante, el artículo 11 de la Carta de Naciones Unidas otorga autoridad a la Asamblea General para discutir y recomendar soluciones para asuntos de paz y seguridad internacionales, bajo la condición de que el Consejo no los esté tratando al mismo tiempo (artículo 12).

A las especificaciones de la Carta se suman las resoluciones posteriores,

³³ Ibidem. Párrafo 5.8-5.21.

³⁴ Ibidem. Párrafo 6.9

particularmente la 377 (V) (1950) de la Asamblea General, llamada “Unión pro paz”, que le permite recomendar el uso de la fuerza armada para restaurar la paz internacional cuando no haya consenso en el Consejo. La Unión pro paz fue invocada en 12 ocasiones, notablemente para intervenir en la guerra de Corea en 1950, proteger a Egipto de la agresión francesa y británica en la crisis de Suez de 1956 creando una fuerza internacional, llamar al bloqueo durante la crisis del Congo en 1960, sugerir sanciones a Sudáfrica por la ocupación de Namibia en 1981 e imponer un régimen de sanciones a Sudáfrica por el sistema de apartheid en 1986.³⁵

El consenso emergente de las reuniones de la ICISS alrededor del mundo es que el Consejo de Seguridad tiene problemas: no es representativo, depende de la voluntad política, está sujeto al veto y su desempeño es desparejo. Pero no hay una opción mejor; la tarea por delante no es buscar alternativas, sí mejorar las existentes.³⁶

Aún así debe ser la primera instancia consultada ante un problema que pueda requerir la responsabilidad de proteger. Los países no llegaron a un acuerdo para eliminar el bloqueo del Consejo cuando un miembro permanente utiliza su veto. Sin embargo la Comisión apoya, de modo exploratorio, un “código de conducta” en el que “un miembro permanente, en asuntos donde sus intereses nacionales vitales no estén involucrados, no use su veto para obstruir el pasaje de una resolución que de otro modo sería votada por la mayoría”.³⁷

Por último, si el Consejo de Seguridad no puede resolver las crisis que involucren crímenes contra la humanidad es inteligible que se busquen alternativas, disminuyendo

35 Naciones Unidas. Uniting for peace. General Assembly resolution 377 (v). New York, 3 november 1950. URL: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html>. Consultado 2013 Febrero 23.

36 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 6.14

37 Ibidem. Párrafo 6.21

su rol y legitimidad. Por esta razón los miembros del Consejo deben comprender la importancia de abrazar la responsabilidad de proteger.

Una última alternativa existe para los casos en los que tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General de Naciones Unidas fracasan. Las organizaciones regionales están en posición de comprender profundamente los actores y problemas en las crisis, ya que los países miembros son geográficamente más cercanos y afectados por los conflictos. La Carta de Naciones Unidas reconoce su importancia y el poder suficiente para actuar en los artículos 52, 53 y 54 del Capítulo VIII: Acuerdos regionales.

LA INTERVENCIÓN

Una vez resuelta la cuestión de autoridad, la ICISS estudia minuciosamente el aspecto operativo a seguir durante la intervención en el capítulo 7 del informe. Este trabajo omitirá largamente los detalles y procedimientos propuestos para la intervención, pero sí mencionará los aspectos más destacados, algunos de los cuales serán profundizados en el estudio de los casos en los capítulos siguientes.

La intervención es una herramienta de última instancia, luego de que las vías pacíficas hayan sido agotadas. Es un aspecto dentro de una estrategia política más amplia destinada a persuadir al Estado para que coopere.³⁸

El objetivo básico de una intervención bajo la responsabilidad de proteger es *“lograr el éxito rápido con el menor costo posible en vidas civiles e infligiendo tan poco daño como sea posible para mejorar las perspectivas de recuperación en la fase post-conflicto”*³⁹. Por lo tanto todas las medidas apuntarán a proteger a la población, nunca a “derrotar” un Estado.

38 Ibidem. Párrafo 7.3

39 Ibidem. Párrafo 7.1

La falta de planeamiento en la intervención puede descarrilar toda la estrategia política, como ocurrió en las misiones de Naciones Unidas en Somalia, Ruanda y Yugoslavia durante la década del 1990. De acuerdo a la Comisión, los puntos a convenir en toda intervención son: construcción de la coalición, objetivos claros, mandato definido, recursos económicos y militares.

El planeamiento para la ejecución de la intervención incluye: estructura de comando coherente, compromiso en la relación civil-militar (dentro de la coalición y en el lugar de operaciones con la población local), reglas de enfrentamiento, aplicación de fuerza, víctimas fatales, relación con los medios periodísticos.

Finalmente el plan para seguir la estrategia después de la intervención debe contemplar la transferencia de autoridad, fuerzas de paz o de construcción de la paz cuando sea necesario, y las 5 tareas elementales de protección: protección de las minorías; reforma del sector de seguridad; desarme, desmovilización y reintegración de las milicias; remoción de minas anti-personales y tratamiento a los afectados por ellas; persecución de criminales de guerra.

ACEPTACIÓN INTERNACIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El informe de la Comisión publicado en 2001 profundizó en los aspectos de la seguridad humana y qué puede hacer la comunidad internacional para garantizarla, principalmente a través del principio responsabilidad de proteger explicado anteriormente. La responsabilidad de proteger contó con extenso apoyo en todo el mundo, oficialmente expresado en la adopción a través de los distintos órganos de Naciones Unidas.

El primer paso en esta dirección se dio en 2005, cuando la reunión cumbre de jefes

de Estado en la 60° Asamblea General de Naciones Unidas para evaluar el progreso de las metas del milenio acordadas en el año 2000 emitió un documento final que adopta la responsabilidad de proteger⁴⁰.

En el párrafo 138 del documento los países aceptan que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad [...]” y aceptan la ayuda de Naciones Unidas en el ejercicio de esa responsabilidad. El párrafo 139 dice que

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad [...]”.

Y que cuando “los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. [...]” los miembros se comprometen a “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII [...]”.

Estos dos párrafos fueron posteriormente “reafirmados” por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la resolución 1674 de 2006.⁴¹ La misma resolución además “subraya la importancia del desarme, la desmovilización y la reintegración de los

40 Naciones Unidas. Documento final de la Cumbre Mundial. 2005 Septiembre 15. Símbolo del documento: A/RES/60/1.

41 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2006 Abril 28. Símbolo del documento: S/RES/1674. Punto 4.

excombatientes en la protección de los civiles ”⁴² de acuerdo a la estrategia post-intervención diseñada por la ICISS (ver página 22).

En 2009 el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon presenta un informe titulado “Haciendo efectiva la responsabilidad de proteger” en el que propone una estrategia sostenida por tres pilares para afrontar los casos en los que la seguridad humana corra peligro:

1. La “responsabilidad permanente” de proteger que incumbe al Estado
2. El compromiso de la comunidad internacional a asistir a los Estados a cumplir sus obligaciones
3. La “respuesta oportuna y decisiva” cuando sea evidente que el Estado no ofrece la protección.⁴³

Ki-moon señala que los tres pilares deben mantenerse iguales, de lo contrario la responsabilidad de proteger podría “inclinarse peligrosamente” hacia uno de ellos, por ejemplo que prevalezca la intervención ante la prevención.⁴⁴

La Asamblea General tomó nota del informe y aprobó la resolución 63/308 para continuar examinando la responsabilidad de proteger.⁴⁵

La continuación del debate se vio reflejada en otro informe del Secretario General en 2011. Este último informe se encarga de la importancia de las organizaciones regionales en la implementación de la responsabilidad de proteger. Señala que condiciones de pertenencia a las organizaciones, mecanismos de acción colectiva, desarrollo de la

42 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2006 Abril 28. Símbolo del documento: S/RES/1674. Punto 18.

43 Ki-moon B. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2009 Enero 12. Símbolo del documento: A/63/677.

44 Ibidem. Párrafo 12.

45 Asamblea General de Naciones Unidas. 2009 Octubre 7. Símbolo del Documento A/RES/63/308.

justicia local, sistemas de alerta temprana, entre otras medidas pueden ser efectivas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.⁴⁶

Tras publicar el informe de 2001 la Comisión fue disuelta porque había cumplido su mandato. Los presidentes Gareth Evans y Mohamed Sahnoun se unieron al Centro Global para la Responsabilidad de Proteger, un nuevo proyecto que desde 2007 vela por la implementación de la responsabilidad de proteger.⁴⁷

§

En este capítulo se describió la situación internacional que dio origen a la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados, cuyo informe introdujo la “responsabilidad de proteger”. Luego fueron expuestas las ideas más destacadas del informe y cómo fue asimilado por la comunidad internacional a través de Naciones Unidas.

El siguiente capítulo analizará el caso de Libia, la primera aplicación de la responsabilidad de proteger.

46 Ki-moon B. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2011 Junio 28. Símbolo del documento: A/65/877.

47 Global Centre for the Responsibility to Protect. Sitio oficial. URL: http://www.globalr2p.org/about_us. Consultado: 2013 Febrero 23.

Capítulo 2

LIBIA

En febrero de 2011 surgieron en Libia protestas pacíficas, y luego militancia armada, contra Muammar Kaddafi. La respuesta de su gobierno fue represión excesiva y la violación sistemática de los derechos humanos. A fin de aquel mes, el Consejo de Seguridad aprobó sanciones sobre funcionarios libios para disuadir al régimen, que permaneció intransigente. En marzo, el Consejo de Seguridad autorizó la intervención militar en Libia para proteger a la población invocando por primera vez la responsabilidad de proteger.

Este capítulo, al igual que los siguientes, no profundizará en las causas ni el desarrollo de los levantamientos, sino en las respuestas del gobierno local y de la comunidad internacional, y qué lugar ocupan los dos en la estrategia para proteger a la población de acuerdo al concepto de responsabilidad de proteger.

CONTEXTO

Muammar Kaddafi fue uno de los 12 miembros del Consejo del Comando de la Revolución Libia (CCRL), grupo militar que lideró el golpe de Estado contra el Rey Idris en 1969. El CCRL declaró y gobernó la República Libia, un régimen populista con amplio apoyo popular hasta 1975, cuando surgió un conflicto entre los 12 miembros. La facción de Kaddafi ganó la disputa, eliminó a los rivales y disolvió el ejército. En 1977 disolvió la República y fundó la Jamahiriya (جمهورية, *Estado de masas*), un sistema único que combinaba las ideologías tribalismo, panarabismo y socialismo; siendo Kaddafi único líder.

Si bien la facción de Kaddafi era rural y tribal, la mayor parte de la población libia era -y permanece- urbana. El nuevo régimen persiguió una política de “beduinización” para desplazar la cultura urbana que albergaba el apoyo a las ideas republicanas. Existía una desconexión entre la sociedad moderna y el “populismo indígena” del gobierno.⁴⁸

El Estado se volvió progresivamente más centralizado y autoritario. Sin embargo las políticas de alfabetización, salud gratuita y bienestar social originadas durante el CCRL mantuvieron vivo al régimen a través de la década de 1980s. La guerra con Chad, la confrontación con EEUU, la masacre de la prisión Abu Salim, las sanciones internacionales y la creciente corrupción erosionaron el apoyo popular a partir de los 90s.⁴⁹

En la primera década del 2000, Kaddafi se mantuvo a fuerza de intimidación, represión y una rehabilitación internacional tras resolver las acusaciones por ataques terroristas sancionados por el gobierno libio, abandonar el plan de armas nucleares y cooperar en la lucha contra el terrorismo.

En diciembre de 2010 surgieron las primeras protestas anti-gubernamentales en Túnez. El 14 enero siguiente, el Presidente Zin al-Abdin Ben Ali escapó del país poniendo fin a 23 años de gobierno. Al mismo tiempo masivas protestas se llevaron a cabo en Egipto. El 11 de febrero de 2011 renunció el Presidente Hosni Mubarak, que gobernaba desde 1981. También en enero de ese año comenzaron protestas en Libia contra Muammar Kaddafi.

REACCIÓN DEL ESTADO A LAS PROTESTAS

48 Ahmida A.A. Libya: Social origins of dictatorship, and the challenge for democracy. *The Journal of the Middle East and Africa* 2012 Mayo 29; 3(1):70-81.

49 Ibidem.

Desde el inicio, la reacción del gobierno libio ante las protestas indicaba que no cedería a la presión. En la primera movilización masiva conocida como “día de furia”, que tuvo lugar el 17 de febrero de 2011, la represión gubernamental a través del ejército y sus milicias dejó 24 muertos⁵⁰. Reportes de ataques a civiles con armas automáticas, francotiradores y helicópteros⁵¹ ese día señalan un uso desproporcionado de la fuerza. Al día siguiente el gobierno dijo que los opositores estaban “jugando con fuego” y advirtió con una “respuesta fulminante” si las protestas continuaban⁵².

Los asesinatos de activistas, ataques indiscriminados continuaron de forma sostenida hasta finales de febrero de 2011, resultando en cientos de muertos en el plazo dos semanas. El número exacto varía según la fuente. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) contó más de 200 muertos en Trípoli solamente entre el 16 y 21 de febrero de 2011⁵³.

El CDH y Amnesty International coinciden en que la oposición comenzó a armarse hacia finales de febrero de 2011, cuando era evidente que el gobierno estaba determinado a masacrarlos⁵⁴. El uso de la tortura y desapariciones forzadas fue extendido⁵⁵.

Los ataques sexuales como instrumento de guerra también fueron utilizados por las fuerzas armadas. El fiscal general de la Corte Penal Internacional Luis Moreno-Ocampo

50 HRW Says 24 Killed in Libyan 'Day of Rage' Protests. Voice Of America 2011 Febrero 17. URL: <http://www.voanews.com/content/hrw-says-24-killed-in-libyan-day-of-rage-protests-116461583/135206.html>. Consultado: 2013 Marzo 1.

51 Black I. Libya's day of rage met by bullets and loyalists. The Guardian 2011 Febrero 17. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/17/libya-day-of-rage-unrest> Consultado 2013 Marzo 1.

52 Gobierno libio advierte con una "fulminante" respuesta a las protestas. BBC Mundo 2011 Febrero 18. http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2011/02/110218_ulnnot_libia_protestas_respuesta_fulminante_az.shtml. Consultado 2013 Marzo 1.

53 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 2012 Marzo 8. Símbolo del documento: A.HRC.19.68. Annex I. Párrafo 78.

54 Amnesty International. La lucha por Libia: Homicidios, desapariciones y tortura. Madrid: Editorial Amnistía Internacional; 2011 Septiembre 13. p.28

55 Ibidem. Capítulo 4: “Desapariciones forzadas, detenciones y tortura” habla de “centenares o, posiblemente, miles de personas” desaparecidas.

denunció la “creciente evidencia” de que el medicamento conocido comercialmente como “Viagra” era distribuido por el gobierno a sus soldados para cometer violaciones masivas, indicando la existencia de un plan para castigar a la población⁵⁶.

El 22 de febrero de 2011, Muammar Kaddafi dio un discurso ordenando “capturar a las ratas”, “no tener piedad con ellas”, “purificar Libia pulgada a pulgada, casa por casa, hogar por hogar, callejón por callejón, persona por persona”⁵⁷.

A partir de esa semana el gobierno libio sitió Misurata, la tercera ciudad más grande de Libia, ubicada entre Trípoli y Bengazi. La población de Misurata sufrió bombardeos indiscriminados. Les fueron bloqueadas todas las salidas y entradas de la ciudad, impidiéndoles recibir asistencia humanitaria o escapar.⁵⁸

La situación en Libia demostró que quienes son capaces de cometer crímenes de lesa humanidad están por encima o más allá de la ley. Amnesty International concluyó que el gobierno libio violó no sólo los tratados internacionales (los Convenios de Ginebra, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), sino también la legislación local (la Ley 20 sobre la Promoción de la libertad de 1991; la Ley sobre manifestaciones y reuniones públicas de 1956; y el Boletín oficial del 15 de septiembre de 1965 sobre el

56 Pilkington E, Rice X, Stephen C, Norton-Taylor R. Gaddafi faces new ICC charges for using rape as weapon in conflict. The Guardian 2011 Junio 9. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/08/gaddafi-forces-libya-britain-nato>. Consultado 2013 Marzo 2.

57 Muammar Kaddafi. Discurso. 2011 Febrero 22. كلمة العقيد معمر القذافي حول تطورات الوضع في ليبيا. [video online]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=I7rPT09A19U>. Consultado 2013 Marzo 2.

58 Los crímenes cometidos en el sitio de Misurata fueron documentados extensivamente por Amnesty International y publicados en el informe “Misrata: sitiada y en la línea de fuego”. Madrid: Editorial Amnistía Internacional; 2011 Mayo 6. El año siguiente la misma organización publicó otro informe más detallado que incluye nueva información sobre aquella situación en “La batalla por Libia: Homicidios, desapariciones y tortura”. Madrid: Editorial Amnistía Internacional; 2011 Septiembre 13.

uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad).⁵⁹

Al 23 de febrero los muertos llegaban a más de 400⁶⁰. Determinar cuántas víctimas fatales constituyen una “pérdida de vida en gran escala” que amerite la intervención para proteger a la población (ver página 18) puede ser problemático y arbitrario. Por un lado, sería difícil alcanzar un acuerdo entre los países del mundo sobre un número. Por el otro, ¿qué criterio se utilizaría para afirmar que, por ejemplo, 1.000 muertos conforman “pérdida de vida a gran escala” pero 900 no?

La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) no intentó cuantificar el término “a gran escala”: casos marginales generarán opiniones diferentes, pero confía en que la atrocidad será evidente en los casos que verdaderamente ameriten la intervención.⁶¹

Las circunstancias de las muertes es más relevante que el número para evaluar la gravedad. La Cumbre Mundial de 2005 asumió la responsabilidad de proteger para casos de “genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” (ver página 22). Según la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, esas situaciones comprenden elementos de intencionalidad, organización y generalización o sistematicidad. Por esta razón, no hay diferencia entre los 800.000 muertos de Ruanda en 1995 y los 8.000 de Srebrenica en 1996, ambos fueron genocidios donde las poblaciones civiles requerían protección por igual.

59 Amnesty International. Misrata: sitiada y en la línea de fuego. Madrid: Editorial Amnistía Internacional; 2011 Mayo 6. p 31-34.

60 Libia: condenas y renuncias en todo el mundo. BBC Mundo 2011 Febrero 23. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110222_libia_onu_condena_jrg.shtml. Consultado 2013 Marzo 2.

61 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafos 4.21-4.23

Por último, quién determina la existencia de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. Existen numerosos actores dedicados a alertar y difundir violaciones masivas a los derechos humanos. Este mismo capítulo citó a dos renombradas organizaciones no gubernamentales (Amnesty International y Human Rights Watch) y un organismo de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos. Medios informativos e individuos dedicados a la causa también pueden ser claves en galvanizar la atención. Su capacidad, confiabilidad y autoridad varían enormemente según el caso.

Ni la ICISS, la Cumbre Mundial de 2005, la Asamblea General, ni el Consejo de Seguridad resolvieron esta cuestión; tal vez aceptando que el camino a la intervención puede ser diferente en cada caso. Idealmente coincidirán aquellos que denuncien la pérdida masiva de vidas (los actores recién mencionados) con los que deben autorizar la intervención (el Consejo de Seguridad en primer lugar, la Asamblea General después). Pero como se verá en el capítulo tres sobre Siria, esto no siempre es así.

En esta sección se analizó la respuesta del gobierno de Libia a las protestas y el incumplimiento de su responsabilidad de proteger a la población. La siguiente estudiará la reacción internacional y la decisión de intervenir en Libia basada en la responsabilidad de proteger.

REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La responsabilidad de proteger implica una responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir. La crisis en Libia se desarrolló tan rápidamente que impidió actividades preventivas. En tan sólo tres semanas se iniciaron las protestas, comenzó una campaña criminal para suprimir el disenso y la oposición se convirtió en una resistencia armada.

En el discurso del 22 de febrero de 2011, Kaddafi anunciaba claramente que mayores crímenes estaban por cometerse. No pudieron prevenirse los cientos de muertos hasta el momento, pero sí reaccionar antes que la cifra aumente. A partir de esa semana de febrero, la comunidad internacional comenzó a actuar en esa dirección.

Por cercanía geográfica, cultura en común e historia compartida, las organizaciones regionales están en mejor posición de comprender la dinámica de los conflictos locales y son las más afectadas por ellos. Pero al mismo tiempo están limitadas en recursos y poseen intereses más directos en el país en cuestión si se las compara con Naciones Unidas.

La Liga Árabe lideró las críticas contra Libia y suspendió su membresía el 22 de febrero de 2011⁶². En marzo, pidió al Consejo de Seguridad la imposición de una zona de exclusión aérea para proteger a la población de los ataques del gobierno libio⁶³.

La otra organización regional relevante al caso de Libia es la Unión Africana. África es el continente más beneficiado por Libia y perjudicado por la crisis. Desde el inicio de su gobierno Kaddafi abrazó consignas pan-arabistas, pero no fue bien recibido por la Liga Árabe por las rivalidades con Egipto y Arabia Saudita y la desaparición del líder libanés Musa Sadr en Libia. Kaddafi comenzó a estilarse como un líder más africano que árabe.

La participación de Libia en los asuntos africanos es extensa. El gobierno de Libia media entre facciones del norte y sur de Mali; financia los gobiernos de Liberia, Níger, Chad y República Central Africana; a este último país envió tropas para resistir un

62 Beaubien J. Arab League reprimands Libya's Ghadafi. NPR 2011 Febrero 22. URL: <http://www.npr.org/2011/02/22/133971244/Arab-League-Reprimands-Libyas-Gadhafi>. Consultado 2013 Marzo 2.

63 Arab League calls for no-fly zone – state TV. Reuters 2011 Marzo 12. URL: <http://www.reuters.com/article/2011/03/12/libya-arabs-council-idAFLDE72B0DW20110312>. Consultado 2013 Marzo 2.

ataque rebelde contra el gobierno local. Contribuyó con 8.000 soldados a la misión africana en Somalia y otros tantos a la misión internacional en Sudán. El 15% del presupuesto de la Unión Africana estaba financiado por Libia.⁶⁴

A diferencia de la Liga Árabe, la Unión Africana se opuso a la intervención en Libia⁶⁵. Este es un ejemplo de cómo las partes interesadas en un conflicto pueden evitar su resolución y en el peor de los casos apañar las más graves violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Las organizaciones regionales son privilegiadas en la apreciación del conflicto, pero a menudo limitadas.

En Libia, la oposición política se organizó rápidamente y formaron el 27 de febrero de 2011 el Consejo Nacional de Transición (CNT). El CNT estaba compuesto por una cúpula basada en Bengazi que coordinaba los esfuerzos políticos, civiles y armados. La existencia del CNT permitió transmitir con voz unificada las necesidades de los civiles bajo ataque y las demandas políticas tanto a la comunidad internacional como al gobierno libio.

Por su parte, los organismos de Naciones Unidas desplegaron rápidamente un amplio rango de herramientas para detener los crímenes del gobierno libio. El 25 de febrero de 2011 el Consejo de Derechos Humanos reafirmó que “todos los Estados tienen una obligación de proteger los derechos a la vida, libertad y seguridad de las personas”, condenó la violencia y estableció una Comisión Internacional de Investigación sobre Libia para monitorear los abusos cometidos.⁶⁶ Esta comisión publicó el informe más completo que existe sobre la revolución en Libia; compuesto por 40 páginas del informe

64 York G. Gadhafi's dying dream of African unity. The Globe and Mail 2011 Febrero 21. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/africa-mideast/gadhafis-dying-dream-for-african-unity/article1915485/>. Consultado 2013 Marzo 3.

65 Campbell J. The African Union on Libya. Council on Foreign Relations 2011 Marzo 12. URL: <http://blogs.cfr.org/campbell/2011/03/14/the-african-union-on-libya/>. Consultado 2013 Marzo 3.

66 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución S15/1. 2011 Febrero 25. Símbolo del documento: A/HRC/RES/S-15/1.

principal, el Anexo I de 167 páginas con detallados reportes sobre todos los incidentes y el Anexo 4 con 50 páginas de imágenes satelitales que documentan los ataques.⁶⁷

El día siguiente el Consejo de Seguridad mencionó por primera vez en su historia la responsabilidad de proteger en la resolución 1970, “recordando la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”. La resolución decide dos medidas extraordinarias. La primera es remitir la situación en Libia a la Corte Penal Internacional para que las autoridades involucradas en la comisión de crímenes sean juzgados (art. 4-8). La segunda es un régimen de sanciones que incluyen el embargo de armas (art. 9-14), la prohibición de viajar (art. 15-16) y congelación de activos (art. 17-21) a 16 funcionarios libios.⁶⁸

Los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra son tan graves que no prescriben⁶⁹ y ningún cargo exime de responsabilidad a quienes los cometen⁷⁰. La remisión de funcionarios del gobierno de Libia a la Corte Penal Internacional (CPI) puede ser entendida en dos sentidos. En primer lugar, el gobierno libio será juzgado en algún momento, ya sea por la CPI o las autoridades locales; la remisión es parte de ese proceso. En segundo lugar, la acusación a altos funcionarios libios transmite el mensaje de que el mundo está observando lo que hacen. Intenta disuadirlos de cometer futuros crímenes y cambiar el curso actual, de forma análoga a las sanciones.

La justicia dentro de la responsabilidad de proteger propone un dilema que no ha sido resuelto. Los pedidos de captura internacional durante el conflicto pueden endurecer la postura del criminal. En este caso, Kaddafi, el jefe de Estado, ve reducidas

67 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Report of the International Commission of Inquiry on Libya. 2012 Marzo 8. Símbolo del documento: A/HRC/19/68, y anexos 1 y 4.

68 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1970. 2011 Febrero 26. Símbolo del documento: S/RES/1970.

69 Estatuto de Roma. 1998. Art.29.

70 Ibidem. Art.27.

sus posibilidades de salir del país. Dados los crímenes que ya ha cometido -por los cuales es buscado internacionalmente- también le es difícil permanecer en el poder, o retirarse sin ser perseguido dentro de su propio país. Tras la remisión a la Corte Penal Internacional, la única opción para Kaddafi es mantenerse en el poder matando opositores. Es decir, la búsqueda justicia es un obstáculo para la resolución pacífica del conflicto. Este dilema es conocido como “Paz vs Justicia” y es debatido en el Consejo de Seguridad y la Asamblea de Estados Miembros de la Corte Penal Internacional.⁷¹

Luis Moreno Ocampo, fiscal de la Corte Penal Internacional hasta 2012, considera que la justicia debe prevalecer sobre la paz: “el desafío de la Corte es cruzar esas agendas [intentos diplomáticos] y evitar que se negocie cuando hay crímenes masivos”.⁷²

El Estatuto de Roma otorga al fiscal discreción para no iniciar una investigación si “el enjuiciamiento no redundaría en interés de la justicia”⁷³. Por lo tanto el Estatuto considera que el interés de la justicia puede existir en otra instancia, además del enjuiciamiento.

Otras posiciones consideran que “paz o justicia” es una falsa dicotomía y que existen “mecanismos alternativos de justicia”, por ejemplo una comisión de la verdad, que bastarían para detener la investigación de la Corte Penal Internacional. Esto se llevaría a cabo mediante alguna de las cuatro herramientas que ofrece el Estatuto de Roma:

71 La última ronda del debate fue en octubre de 2012. Aún no han llegado a una conclusión. Corte Penal Internacional. Open Debate in the Security Council on Peace and justice, with a special focus on the role of the International Criminal Court. 2012 Octubre 17. URL: http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/asp%20events/previous%20calendar/ASP%20Calendar%202012/Pages/Open-Debate-in-the-Security-Council-on-Peace-and-justice,-with-a-special-focus-on-the-role-of-the-International-Criminal-Co.aspx. Consultado 2013 Marzo 5.

72 Pikielny A. Luis Moreno Ocampo: “el mundo está listo para detener los crímenes masivos pero no la corrupción”. La Nación 2012 Noviembre 18. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1527595-luis-moreno-ocampo-el-mundo-esta-listo-para-detener-los-crimenes-masivos-pero-no-la-corrupci>. Consultado 2013 Marzo 5.

73 Estatuto de Roma. 1998. Art. 53.2.c

suspensión a pedido del Consejo de Seguridad (artículo 16), inadmisibilidad (artículo 17), cosa juzgada (artículo 20), y la ya mencionada discreción del fiscal (artículo 53).⁷⁴

LA INTERVENCIÓN

Las medidas tomadas por el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad no disuadieron al gobierno libio, que siguió avanzando hasta sitiar Bengazi, la segunda ciudad más importante del país. Este desarrollo hacía temer una masacre incluso más grande de la que ya había tenido lugar.⁷⁵

A pesar de la velocidad con que se desarrolló el conflicto, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos intentaron, sin éxito, restringir el accionar del gobierno libio para prevenir crímenes. Estos esfuerzos se enmarcan en la responsabilidad de prevenir (desarrollada en página 16) utilizando medidas económicas, legales y militares, pero sin intervenir directamente.

La responsabilidad de proteger contempla la intervención como último recurso. Como se explicó en la sección La cuestión de autoridad, página 19, el Consejo de Seguridad es el responsable primario por la paz y seguridad internacionales, y por la autorización del uso de la fuerza.

El 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 1973 que autoriza la intervención en Libia. Por primera vez en su historia el Consejo de Seguridad aplicó la responsabilidad de proteger para intervenir en un país: “Reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia ...”⁷⁶

74 Keller L.M. The false dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court. *Hague Justice Journal* 2008; 3(1):12-47. 2008.

75 Libia: las fuerzas de Gadafi se acercan a la principal base rebelde. *BBC Mundo* 2011 Marzo 15. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110315_libia_avances_gadafi_exclusion_aerea_fp.shtml. Consultado 2013 Marzo 5.

76 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1973. 2011 Marzo 17. Símbolo del documento: S/RES/1973 (2011).

La resolución exige el fin de los abusos a la población civil, el cumplimiento del derecho internacional humanitario, prohibición de vuelos de y hacia Libia, excepto humanitarios, y la congelación de activos de funcionarios libios.

El mandato de la intervención está compuesto por la “Protección de los civiles” (artículos 4 y 5) y la “Zona de prohibición de vuelos” (artículos 6 a 12). Esta última establece la libertad del espacio aéreo necesaria para proteger a la población civil. Se autorizan las operaciones aéreas de protección pero no la ocupación militar.

Artículo 4: Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio [...]

La resolución fue aprobada por Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos; se abstuvieron Brasil, China, Alemania, India y Rusia⁷⁷. La votación refleja el debate del momento y posiciones que, como se verá en el próximo capítulo, se mantienen hoy. Líbano redactó la resolución en representación de la Liga Árabe. Junto a ella, el P3 (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) lideró la iniciativa. Brasil e India, si bien ya no defienden la soberanía irrestricta, decidieron abstenerse. Alemania sostuvo la política de no oponerse

⁷⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Registro de votación en la sesión de 2011 Marzo 17. Símbolo del documento:: S/PV.6498. URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres1973%20%282011%29>. Consultado 2013 Marzo 5.

a operaciones aprobadas por la OTAN.

El embajador de Rusia en el Consejo de Seguridad justificó la abstención teniendo en cuenta “la percibida necesidad de proteger a la población civil” y el pedido de intervención de la Liga Árabe, pero argumentó que el mandato militar era más extenso de lo discutido inicialmente.⁷⁸ Otras fuentes aseguran que la abstención es producto del debate interno entre Medvedev, quien cree que Rusia es una potencia regional cuyos intereses están geográficamente limitados, y Putin, quien ve a Rusia como una potencia global.⁷⁹

Similarmente, China ve la iniciativa como “Occidental”, pero se considera “responsable” la abstención y no el bloqueo, debido a la posición de la Liga Árabe.⁸⁰

La administración de Estados Unidos se encontraba presionada por sus pasadas intervenciones humanitarias. El genocidio en Ruanda fue la mancha negra del gobierno de Bill Clinton. La participación en Yugoslavia comenzó demasiado tarde y tuvo resultados mixtos. Obama había heredado dos guerras impopulares en Afganistán e Iraq. Si lideraba la intervención en Libia sería acusado de sobre-reacción, si no lo hacía miles de civiles seguirían muriendo.⁸¹

La Planeadora de Política Exterior del Departamento de Estado Anne-Marie Slaughter, a quien se le acredita diseñar la política de intervención en Libia del gobierno de Estados Unidos, redefinió los intereses. En un mundo de gobiernos y sociedades, no

78 Russia on the military intervention of Libya. Ósrodek Studiów Wschodnich 2011 Marzo 23. URL: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-03-23/russia-military-intervention-libya>. Consultado 2013 Marzo 5.

79 Military intervention in Libya: perspectives from China, Russia and India. Rising Powers Initiative 2011 Marzo 24. URL: <http://www.risingpowersinitiative.org/military-intervention-in-libya-perspectives-from-china-russia-and-india/>. Consultado 2013 Marzo 5.

80 Zhongsheng. Do not abandon hope for peaceful resolution to Libyan crisis. People's Daily Online 2011 Marzo 21. URL: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/98649/7326329.html>. Consultado 2013 Marzo 15.

81 Landler M. Obama's choice: to intervene or not in Libya. New York Times 2011 Marzo 5. URL: <http://www.nytimes.com/2011/03/06/weekinreview/06protect.html>. Consultado 2013 Marzo 15.

son los Estados quienes pueden desafiar a EEUU, sino las sociedades que se harían eco de la masacre de la oposición Libia sin que el mundo intervenga. Ese prospecto es una amenaza a la imagen de Estados Unidos, el país que había dicho “nunca más” pero que había evitado llamar “genocidio” a lo que ocurría en Ruanda para no involucrarse. La brecha entre lo que se dice y lo que se hace es una crisis de identidad americana y le cuesta la integridad internacional como líder global. Por esto la intervención en Libia es para Estados Unidos una cuestión estratégica, es la protección de un interés basado en valores.⁸²

El camino a la responsabilidad de proteger exige la colaboración de numerosos actores. Partes involucradas en cada nivel (local, nacional, regional, internacional) son capaces de avanzar o abortar la estrategia para proteger a los civiles. Es necesaria una demanda local, generalmente de las víctimas, y es preferible contar con el apoyo regional, a pesar de las limitaciones mencionadas en la página 32 de este trabajo. Luego, los países representados en la Asamblea General y Consejo de Seguridad tienen que coincidir en la evaluación de la situación ayudados por las agencias de Naciones Unidas, principalmente la agencia para refugiados ACNUR y el Consejo de Derechos Humanos, y en las medidas a implementar.

Como se describió en esta sección, la decisión de los líderes internacionales está determinada por el mecanismo de toma de decisiones dentro de su país y constreñida por limitaciones legales, requisitos legislativos y el apoyo político y social que puedan galvanizar. Ese proceso varía enormemente en cada país y conflicto; ya que difieren las necesidades, las capacidades, las interpretaciones y la tradición política de cada actor.

82 Slaughter A. Anne-Marie Slaughter. Interests vs. Values? Misunderstanding Obama's Libya strategy. *New York Review of Books* 2011 Marzo 30. URL: <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2011/mar/30/interests-values-obamas-libya-strategy/>. Consultado 2013 Marzo 15.

Internos y externos, de locales a internacionales, todos estos factores coincidieron en el caso de Libia.

DISCUSIÓN SOBRE EL MANDATO

La intervención en Libia comenzó el 19 de marzo de 2011. Fue llevada a cabo por una coalición internacional compuesta por miembros de la OTAN, Jordania, Qatar y Emiratos Árabes Unidos. Durante siete meses la coalición deshabilitó las defensas aéreas de Libia, implementó una zona de exclusión aérea para proteger a la población civil e impidió el despliegue de recursos militares que amenacen a los civiles cerca de las áreas dominadas por la oposición.

En este tiempo, los rebeldes avanzaron y el Consejo Nacional de Transición (CNT) se hizo cargo de las ciudades tomadas. El 26 de agosto el CNT se instaló en Trípoli, recientemente liberada.⁸³ Kaddafi murió mientras intentaba escapar de los rebeldes el 20 de octubre de 2011 y tres días después el CNT declaró formalmente la “liberación” de Libia.⁸⁴

Durante la intervención surgieron dudas sobre los límites del mandato. Como se explicó en la sección anterior, la resolución 1973 autorizaba el uso de la fuerza para establecer una zona de prohibición de vuelos y para proteger a los civiles de ataques. No obstante algunas cuestiones permanecían indefinidas. Gareth Evans, jurista internacional y miembro de la ICISS, cuestionó si se pueden atacar centros de control aéreo para implementar la zona de prohibición de vuelos, si es legítimo matar fuerzas

83 El gobierno rebelde se instala en Trípoli e inicia la transición. La Nación 2011 Agosto 26. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1400724-el-gobierno-rebelde-se-instala-en-tripoli-e-inicia-la-transicion>. Consultado 2013 Marzo 15.

84 Declaran hoy la “liberación” de Libia. La Nación 2011 Octubre 23. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1417045-declaran-hoy-la-liberacion-de-libia>. Consultado 2013 Marzo 15.

leales a Kaddafi que escapen de un área protegida o que no poseen una amenaza a los civiles y si se debe marcar una línea absoluta para prohibir ataques con posibles bajas civiles.⁸⁵

ICISS había remarcado la importancia de la claridad del mandato, ya que sin ella la intervención podría convertirse en una misión con intereses particulares otros que proteger a los civiles. Precisamente este punto fue puesto en duda en el caso de Libia. Proteger a la población significaba establecer áreas seguras en las cuales los rebeldes se podrían refugiar y rearmar para avanzar sobre territorios antes controlados por Kaddafi.

En la práctica, proteger a la población significó contribuir al avance rebelde. Para octubre los rebeldes habían tomado las ciudades principales, la capital Trípoli y habían puesto a la fuga al depuesto líder libio. Uno se puede preguntar cuánto de esto hubiera sido posible sin la protección internacional.

Algunos cuestionaron si la misma muerte de Muammar Kaddafi era un abuso del mandato aprobado por el Consejo de Seguridad, dado que la resolución 1973 nunca autorizó un ataque contra él, ni podría haberlo hecho bajo la responsabilidad de proteger.

El 20 de octubre la caravana que transportaba a Kaddafi durante el escape de su ciudad natal Sirte fue atacada por fuerzas internacionales. Kaddafi sobrevivió pero fue alcanzado por los rebeldes, quienes lo capturaron y, supuestamente, lo ejecutaron camino al hospital. La OTAN alegó desconocer la presencia de Kaddafi en la caravana que atacó.⁸⁶

85 Evans G. UN targets Libya with pinpoint accuracy. Sydney Morning Herald 2011 Marzo 24. URL: <http://www.smh.com.au/opinion/politics/un-targets-libya-with-pinpoint-accuracy-20110323-1c6pc.html>. Consultado 2013 Marzo 15.

86 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Report of the International Commission of Inquiry on Libya. 2012 Marzo 8. Símbolo del documento: A/HRC/19/68. Anexo I. Párrafos 236-248.

Otra controversia tuvo lugar en junio de 2011, cuando Francia anunció haber asistido con armas a los rebeldes en las montañas Nafusa. La resolución 1970 imponía un embargo militar sobre Libia, pero no existía consenso sobre los límites del bloqueo y si aplicaba a rebeldes además del gobierno. Francia lo hizo de manera independiente, sin autorización de la OTAN. Afirmó que la situación allí era grave y no podían proteger a la población desde el aire, por lo que decidió proveerles armas para defenderse.⁸⁷ De nuevo, el mandato se limitaba a la protección de civiles, no a apoyar militarmente a ninguna de las partes en el conflicto.

Estos incidentes recordaron la importancia de la claridad en los mandatos, tanto en la intervención militar como en las herramientas preventivas (el bloqueo y las sanciones). La buena fe de los miembros de la coalición internacional también puede ser puesta en duda y socavar su autoridad, poniendo en peligro la misión entera.

Pero la consecuencia más importante de exceder el mandato autorizado por el Consejo de Seguridad o abusar su interpretación es la desconfianza que genera en la responsabilidad de proteger en su totalidad. Países que apoyaron esta intervención pueden sentirse decepcionados e impedir próximas intervenciones.

En agosto de 2012 Brasil llevó a cabo una reunión de trabajo con funcionarios del IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), Estados Unidos, Canadá y Australia, ocupándose de este problema. Brasil se abstuvo en la votación de la resolución 1973 y percibió “excesos” en la aplicación de la responsabilidad de proteger. Los países del IBSA se sintieron “traicionados” y “conmocionados” por la interpretación *occidental* del mandato; expresaron reticencia para aprobar otra acción similar.⁸⁸

87 Birnbaum M. France sent arms to Libyan rebels. Washington Post 2011 Junio 29. URL: http://articles.washingtonpost.com/2011-06-29/world/35235276_1_nafusa-mountains-hans-hillen-lib-yan-rebels. Consultado 2013 Marzo 25.

88 Wright T. Brazil hosts workshop on "responsibility while protecting". The Multilateralist blog,

El 9 de noviembre de 2011, pocos días después de finalizar la intervención en Libia, el gobierno de Brasil envió una carta al Secretario General de Naciones Unidas abordando la preocupación. Brasil propone el concepto de “responsabilidad al proteger” (*responsibility while protecting*) para vigilar la implementación de la responsabilidad de proteger. Para ello propone acordar en ocho puntos⁸⁹:

- a) la prevención es la mejor política,
- b) la comunidad internacional debe agotar todos los medios pacíficos disponibles,
- c) el uso de la fuerza debe ser siempre autorizado por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General,
- d) el mandato debe estar limitado legal, operacional y temporalmente, debe ser llevado a cabo en conformidad al derecho internacional y espíritu del mandato,
- e) el uso de la fuerza debe producir la menor desestabilización posible,
- f) la acción debe ser sensata, proporcionada y limitada a los objetivos establecidos por el Consejo de Seguridad,
- g) estas guías deben ser observadas desde la autorización de la intervención hasta su finalización,
- h) procedimientos mejorados del Consejo de Seguridad para monitorear y evaluar la implementación e interpretación de las resoluciones, y
- i) el Consejo de Seguridad debe asegurar la *accountability* de aquellos que usan la fuerza.

Foreign Policy 2012 Agosto 29. URL: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2012/08/29/brazil_backs_responsibility_while_protecting. Consultado 2013 Marzo 25.

89 Embajador permanente de Brasil en Naciones Unidas. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 2011 Noviembre 11. Símbolo del documento: A/66/551-S/2011/701.

VÍCTIMAS CIVILES

La principal justificación detrás de la responsabilidad de proteger y de la resolución 1973 que autorizó la intervención en Libia en 2011 es la necesidad de proteger a la población civil.

Detractores de la intervención acusaron a la OTAN por la cantidad de civiles muertos en la campaña en Libia. Por ejemplo una columna en The Guardian afirma que “si el propósito de la intervención en la guerra civil de Libia era proteger civiles y salvar vidas, ha sido un fracaso catastrófico”⁹⁰; otra en el sitio Jadaliyya.com denuncia la falta de cooperación de la OTAN para investigar incidentes puntuales donde hubo víctimas civiles, “no hay indicación que el desgastado gobierno libio vaya a cuestionar a sus salvadores [se refiere a la OTAN]”⁹¹. Human Rights Watch publicó un informe dedicado en el que cuestiona la muerte de 72 civiles y la selección de blancos; si bien no puede probar la culpabilidad de la OTAN, la organización expresa preocupación por la falta de investigación.⁹²

Pero el 7 de enero de 2013, el Ministerio de Mártires y Personas desaparecidas revisó las cifras: 4.700 del lado de los “revolucionarios” y 2.100 desaparecidos en total; un número menor a las estimaciones iniciales que hablaban de 50.000 muertos.⁹³ La investigación definitiva del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas concluyó que la OTAN “condujo una campaña de alta precisión con una determinación

90 Milne S. If the Libyan war was about saving lives, it was a catastrophic failure. The Guardian 2011 Octubre 26. URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/oct/26/libya-war-saving-lives-catastrophic-failure>. Consultado 2013 Marzo 25.

91 Prashad V. When protector turned killer. Jadaliyyah.com 2012 Junio 10. URL: <http://www.jadaliyya.com/pages/index/5950/when-protector-turned-killer>. Consultado 2013 Marzo 25.

92 Human Rights Watch. Unacknowledged deaths: civilian casualties in NATO’s air campaign in Libya. Nueva York: Human Rights Watch; 2011 Mayo 13.

93 Khan U. Casualty figures exaggerated, says Ministry. Libya Herald 2013 Enero 7. URL: <http://www.libyaherald.com/2013/01/07/casualty-figures-exaggerated-says-ministry/>. Consultado 2013 Marzo 25.

comprobable de evitar bajas civiles”, que no atacó civiles deliberadamente, alabó el uso exclusivo de municiones de precisión por primera vez en la historia militar, y 60 civiles muertos en incidentes que requieren una investigación más profunda.⁹⁴

El CDH descubrió que el gobierno libio exageró los reportes de ataques a civiles en un intento deliberado de desinformar.⁹⁵ Algunas de estas acusaciones se comprobaron posteriormente cuando el canal al-Jazeera filtró escuchas de las máximas autoridades libias, incluido Kaddafi, en las que ordenan publicar comunicados falsos con supuestos ataques a civiles y funerales montados con fines propagandísticos.⁹⁶

No obstante, la preocupación por los civiles es válida y manifiesta la complejidad de la implementación responsabilidad de proteger. No basta con la intención de proteger civiles, también hay que lograrlo mediante una campaña conducida responsablemente. Es razonable que aquellos que, por autorización del Consejo de Seguridad, utilizan la fuerza estén sujetos a revisión del mismo Consejo; o que se formalice la participación de algún organismo de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, a modo de referencia oficial de información e investigaciones de incidentes.

Los pedidos de mayor transparencia e responsabilidad durante el ejercicio de la intervención deben ser tomados seriamente si queremos que la responsabilidad de proteger genere confianza tanto en aquellos que deben autorizarla como en quienes la necesitan. A estos fines, la contribución constructiva de Brasil con el concepto de responsabilidad de proteger puede ser útil.

DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN

94 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Report of the International Commission of Inquiry on Libya. 2012 Marzo 8. Símbolo del documento: A/HCR/19/68. p. 1 y párrafos 83-89.

95 Ibidem. Anexo I. Párrafo 618.

96 Libya on the line. Al-Jazeera 2012 Mayo 11. URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libyaontheline/2012/05/201251173614897923.html>. Consultado 2013 Marzo 25.

La estrategia para proteger a la población no finaliza con la intervención. La comunidad internacional debe proveer asistencia en la reconstrucción material, reconciliación social y organización política. Estos esfuerzos tienen como objetivo restablecer un Estado funcional que pueda proteger a la población. En este proceso la comunidad internacional transfiere la responsabilidad de proteger al Estado local, es la transición del tercer al segundo pilar mencionado por Ban Ki-moon (ver página 24).

Libia post-Kaddafi está en proceso de transición democrática, formación de partidos, elecciones, conformar fuerzas de seguridad, poder judicial, integrar milicias y absorber refugiados. Estos dos últimos son los principales problemas que enfrenta el país.

ACNUR, la agencia de Naciones Unidas para los refugiados, afirma que “la mayoría de las más de 550.000 personas que fueron desplazadas internas durante el levantamiento regresaron a sus lugares de origen y están en el proceso de reintegración. Pero entre 65.000 y 80.000 pertenecientes a minorías en conflicto siguen siendo refugiadas.”⁹⁷

Persiste la discriminación contra la población negra en algunas áreas del país, en parte porque muchos de ellos participaron en la represión ordenada por Kaddafi. Los habitantes de Tawargha, la única ciudad enteramente poblada por negros, fueron expulsados o abandonaron voluntariamente la ciudad por temor a represalias. El gobierno central parece no intervenir por temor a perder el apoyo de las milicias revolucionarias. Estas milicias hasta “impugnan” la nominación de funcionarios, por ser colaboradores del viejo régimen o pertenecer a milicias rivales.⁹⁸

La composición de las milicias es heterogénea, no se puede decir que sean islamistas

97 ACNUR. 2013 UNHCR country operations profile – Libya. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49e485f36.html>. Consultado 2013 Marzo 26.

98 Barfi B. After Qaddafi. The New Republic 2012 Febrero 8. URL: <http://www.newrepublic.com/article/world/magazine/100525/qaddafi-libya-revolution-ntc>. Consultado 2013 Marzo 26.

o seculares. Las más fuertes son las de Zeitan y Misurata, quienes resistieron desde el principio el sitio del gobierno libio. Si bien colaboran en las ciudades ordenando el tráfico, proveyendo seguridad en las calles y patrullando las áreas rurales, se mantienen independientes del gobierno central.⁹⁹ Amnesty International publicó un informe denunciando abusos de las milicias; aunque reconoce que las críticas contra ellas no son comunes, ya que sus miembros son considerados héroes. El informe pone en duda hasta dónde el gobierno central ejerce el control.¹⁰⁰

A pesar de esos problemas en el establecimiento del imperio de la ley, algunos observadores son más optimistas. La vida en el país ha retornado a la normalidad¹⁰¹, y las ciudades comienzan a ejercer un control civil sobre las milicias¹⁰².

A 9 meses de la revolución, 1,8 millones de personas votaron en elecciones generales, una asistencia del 65%. 3.700 candidatos para 200 puestos legislativos.¹⁰³

Con respecto al restablecimiento del sistema judicial local subsiste un conflicto entre el nuevo gobierno libio y la Corte Penal Internacional (CPI). En la resolución 1970 el Consejo de Seguridad remitió los crímenes de Libia a la CPI. Ésta emitió órdenes de arresto para funcionarios de Kaddafi, incluido Abdullah al-Senussi, ex-jefe de inteligencia. Los jueces de la CPI ordenaron entregarlo para enjuiciarlos, pero el gobierno local se rehúsa a hacerlo porque considera que puede juzgarlos en el país.¹⁰⁴

99 Libya and its militias. Who's in charge?. The Economist 2012 Noviembre 29. URL: <http://www.economist.com/node/21563778>. Consultado 2013 Marzo 26.

100 Amnesty International. Libya: Rule of law or rule of militias?. Londres: Amnesty International Publications; 2012 Julio 9.

101 Juan Cole. Despite airport incident, Henry Kissinger is wrong about Libya. 2012 Mayo 6. URL: <http://www.juancole.com/2012/06/despite-airport-incident-henry-kissinger-is-wrong-about-libya.html>. Consultado 2013 Marzo 26.

102 Rising from the ruins. The Economist 2012 Noviembre 17. URL: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21566707-amid-lingering-violence-modern-state-struggling-take-shape-rising>. Consultado 2013 Marzo 26.

103 Libya's all-important post-election steps. Washington Post 2012 Julio 9. URL: http://articles.washingtonpost.com/2012-07-09/opinions/35488161_1_mahmoud-jibril-political-partie-s-islamist. Consultado 2013 Marzo 26.

104 Escritt T, Heavens A. Libya must hand over Gaddafi spy chief: Hague judges. Reuters 2013 Febrero

El desentendido entre la justicia local de Libia y la CPI descubre que una herramienta efectiva durante la etapa de responsabilidad de reaccionar (intervención) puede dificultar la última etapa, la responsabilidad de reconstruir.

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se analizó la intervención en Libia como la primera aplicación de la responsabilidad de proteger. Se siguió la reacción local e internacional ante los crímenes cometidos en Libia y cómo los principales organismos de Naciones Unidas y sus miembros convergieron en la intervención en Libia.

El mandato autorizado por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad fue objeto de variadas interpretaciones. Sus límites y posibles brechas permanecen una cuestión de debate con consecuencias legales y políticas. Futuros mandatos serán escrutados con mayor rigurosidad para evitar los abusos emergidos de éste. Los abusos del mandato generaron desconfianza en países que no lideraron la intervención. El problema excede a los entusiastas de la responsabilidad de proteger: no existe un mecanismo de supervisión de los mismos ni medidas contra aquellos que los rompan.

La mayoría de los miembros de Naciones Unidas coincidió en la gravedad de la situación en Libia y la necesidad de intervenir. Difieren en la implementación y, con excepción de la Liga Árabe, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, permanecen largamente desinteresados en la responsabilidad de reconstruir.

La decisión de intervenir sigue siendo el punto más controvertido de la responsabilidad de proteger. Si bien este nuevo principio facilita la justificación para las intervenciones humanitarias, éstas dependen en última instancia de la voluntad política

7. URL: <http://www.reuters.com/article/2013/02/07/us-libya-icc-senussi-idUSBRE9160HT20130207>. Consultado 2013 Marzo 26.

de aquellos que votan para autorizar o vetar las resoluciones. Como se analizó en este capítulo, la voluntad política está determinada por incontables factores internos y externos, tales como el proceso de toma de decisiones, limitaciones legales, legislativas, políticas, morales, apoyo popular y cultura política.

La abstención de países influyentes como Brasil, China, Alemania, India y Rusia advierte que, si bien no vetan, tampoco están convencidos de la implementación de la responsabilidad de proteger, a pesar de haber abrazado el principio en el documento unánime del año 2005. Las explicaciones esgrimidas por estos países sugieren que el problema no es la responsabilidad de proteger, es la sensación de no haber sido tomados en cuenta por quienes impulsaron la moción para intervenir.

Al igual que en otras guerras de la región, no faltaron aquellos que han arrojado un manto de sospecha mediante la elaboración de improbables conspiraciones, usualmente relacionadas al mercado del petróleo. No obstante, la economía no puede ser descartada como factor de influencia en las decisiones de los líderes; aunque sea en menor medida de lo que se suele insinuar.

El Consejo Nacional de Transición comenzó a revisar los contratos de la era Kaddafi. Contratos de compañías chinas y rusas están bajo escrutinio y en la industria esperan que nuevos contratos sean otorgados a compañías de países que apoyaron la intervención.^{105 106 107} El castigo o retribución económicos pueden ser un arma de doble filo. Incentivan a las partes a participar pero también pueden precipitar erróneamente

105 Von Eggert K. Russia made error of judgment with Libya. The Telegraph 2011 Octubre 5. URL: <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/opinion/8808370/Russia-error-of-judgment-Libya.html>. Consultado 2013 Marzo 26.

106 Rubinfeld S. Corruption currents. Libya probes Gadhafi-era oil deals with Chinese companies. Wall Street Journal 2012 Mayo 23. URL: <http://blogs.wsj.com/corruption-currents/2012/05/23/libya-probes-gadhafi-era-oil-deals-with-chinese-companies/>. Consultado 2013 Marzo 26.

107 Shuaib A, al-Shalchi H. Libya probes oil contracts unders Gaddafi. Reuters 2012 Abril 9. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/04/09/us-libya-iocs-investigation-idUSBRE8380GK20120409>. Consultado 2013 Marzo 26.

una intervención; o por el contrario, bloquearla para proteger intereses económicos. Sería este último el caso más grave, cuando los intereses económicos se imponen sobre la responsabilidad de proteger.

Capítulo 3

SIRIA

En marzo de 2011 comenzó una serie de protestas en el sur de Siria que luego se expandió al resto del país. Desde entonces la población civil sufrió los ataques deliberados del gobierno sirio, pero a diferencia de Libia, la comunidad internacional no invocó la responsabilidad de proteger. Dos años después la masacre continúa: hay más de 70.000 opositores muertos, un millón de refugiados y 2 millones de desplazados internos.

Teniendo en cuenta la amplia aceptación internacional de la responsabilidad de proteger y la gravedad de la situación en Siria, ¿por qué el Consejo de Seguridad no autorizó una intervención para proteger a la población civil de Siria?

CONTEXTO

En 1958 la formación de la República Árabe Unida (RAU) puso a Egipto y Siria bajo una misma administración. El gobierno nacional socialista de la RAU proscribió al movimiento político islámico Hermandad Musulmana, que entonces gozaba de creciente popularidad y desafiaba el secularismo del gobierno. Cuando la RAU se disolvió y el parlamento fue restaurado, la Hermandad Musulmana obtuvo representación legislativa. Luego de dos años de inestabilidad, la República Árabe Siria sucumbió ante la tensión entre las fuerzas armadas y la Hermandad Musulmana; en 1963, un golpe de Estado instaló el régimen del partido Baaz.¹⁰⁸

Desde el golpe de 1963, gobernaron varias administraciones baazistas sucesivamente

¹⁰⁸ Robinson F, editor. *The New Cambridge History of Islam*; Vol. 5, *The Islamic World in the Age of Western Dominance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press; 2010. p. 350-351

modificados por golpes internos y luchas de poder, en los que participó el comandante de la fuerza aérea Hafez al-Assad. En 1970, Hafez tomó definitivamente el control de todas las fuerzas armadas y del partido Baaz mediante un golpe de Estado.

Enfrentamientos entre la Hermandad Musulmana, grupos islámicos y el gobierno sirio se volvieron comunes durante los siguientes años, hasta que la oposición se unió en 1980. En febrero 1982 un levantamiento en la ciudad de Hama fue respondido con brutal represión: el gobierno sitió la ciudad, requisó casa por casa, cometió ejecuciones instantáneas y llevó a cabo una política de tierra arrasada que dejó entre 10.000 y 40.000 muertos en tan solo un mes. Hasta 2011, hablar de esta masacre era considerado un acto de sedición, penado con la muerte.^{109 110 111}

En las dos décadas siguientes, la Hermandad Musulmana se moderó y abrió canales de diálogo con el gobierno sirio. En el año 2000 Hafez al Assad falleció y su hijo Bashar al-Assad asumió la presidencia.¹¹² La inteligencia damascena petitionó al nuevo presidente reformas políticas y judiciales, que incluían el multipartidismo, levantamiento del Estado de emergencia vigente desde 1963, la libertad de asamblea, de prensa y de expresión y la liberación de presos políticos. Este movimiento conocido como la Primavera de Damasco fue tolerado por el gobierno durante menos de dos años antes de que resumiera una campaña de censura, arrestos y represión política.¹¹³

109 Arnold D. Syria's 1982 Hama Massacre recalled: lesson for Assad today? Voice of America 2012 Febrero 3. URL: <http://middleeastvoices.voanews.com/2012/02/syrias-1982-hama-massacre-recalled-lesson-for-assad-today/>. Consultado 2013 Abril 2.

110 Khan A. On 30th anniversary of Hama Massacre, Syrian troops lock down city. PBS 2012 Febrero 2. URL: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/syria-undercover/on-30th-anniversary-of-hama-massacre-syrian-troops-lock-down-city/>. Consultado 2013 Abril 2.

111 Al-Khalidi S. Survivors of Syria's Hama massacre watch and hope. Reuters 2011 Julio 7. URL: http://www.reuters.com/article/2011/07/07/us-syria-hama-idUSTRE7665R620110707_07/07/2011. Consultado 2013 Abril 2.

112 Robinson F, editor. The New Cambridge History of Islam; Vol. 5, The Islamic World in the Age of Western Dominance. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press; 2010. p. 392-393

113 The Damascus Spring. Carnegie Middle East Center, 2012 Abril 1. URL: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=48516>. Consultado 2013 Abril 2.

A inicios de 2011, mientras activistas opositores intentaban organizar desde la clandestinidad una protesta, tres pre-adolescentes de la ciudad Deraa pintaron consignas contra el gobierno en las paredes de su escuela. Estos jóvenes fueron arrestados y torturados, al igual que otra decena de adolescentes no involucrados que fueron secuestrados por las fuerzas armadas en un intento de intimidar a la población disidente. Esto provocó un movimiento de protesta demandando su liberación que fue reprimido con fuego, dejando varios muertos. Protestas en solidaridad surgieron espontáneamente en todo el país. Los jóvenes fueron finalmente liberados, pero la revolución ya había sido desatada.¹¹⁴

REACCIÓN DEL ESTADO A LAS PROTESTAS

El caso de los jóvenes detenidos y torturados en Deraa demostró que el gobierno sirio no toleraría el disenso y estaba dispuesto a recurrir a métodos de intimidación y abuso aún cuando se tratara de personas menores de edad.

Desde el 6 de marzo hasta el 24 de marzo de 2011 más de 100 personas habían muerto en Deraa por la represión de las fuerzas de seguridad sirias.¹¹⁵ Manifestantes demandaban la liberación de los presos políticos, juicio a quienes habían matado a los protestantes, el levantamiento del estado de emergencia vigente desde 1963, mayores libertades y el fin de la corrupción generalizada. El gobierno de Bashar al-Assad continuó atacando las protestas mientras anunciaba la creación de un comité para

114 Una de las mejores reconstrucciones de aquellos primeros días puede leerse en el diario emiratounidense The National. Amal Hanano. The National 2012 Marzo 30. URL: <http://www.thenational.ae/lifestyle/the-syrian-schoolboys-who-sparked-a-revolution>. Consultado 2013 Abril 2. El New York Times rastreó y entrevistó a uno de los jóvenes que escribieron los grafitis. Fahim K, Saad H. New York Times 2013 Febrero 8. URL: <http://www.nytimes.com/2013/02/09/world/middleeast/a-faceless-teenage-refugee-who-helped-ignite-syrias-war.html> Consultado 2013 Abril 2.

115 Los sirios vuelven a la calle pese a las medidas tomadas por el Gobierno. El Mundo 2011 Marzo 24. URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/24/internacional/1300986985.html>. Consultado 2013 Abril 2.

levantar el estado de emergencia y denunciaba la participación de “terroristas” y “bandas armadas” con el objetivo de desestabilizar el país.¹¹⁶

El 28 de abril de ese año, cuando ya se identificaban más de 500 civiles muertos, aparecieron los primeros reportes de soldados atacados por rehusarse a reprimir e intentos de desertiones, y se reiteraban los relatos de crímenes cometidos por el ejército sirio, esta vez en Duma, suburbio de Damasco. Toda prensa extranjera fue prohibida.¹¹⁷

Desde el comienzo de las protestas el gobierno sirio culpó a “bandas armadas” y “terroristas” por la muerte de sus soldados para encubrir sus propios crímenes. El 6 de junio de 2011 autoridades sirias informaron que ese día más de 120 miembros de sus fuerzas murieron en enfrentamientos armados en la ciudad Jisr al-Shughour, pero residentes dijeron que los muertos habían sido ejecutados por el mismo ejército cuando se negaron a atacar civiles. También se publicaron videos de ataques por parte de la milicia paramilitar pro-Assad conocida como shabiha.¹¹⁸ Algunos activistas admitieron que un pequeño número de manifestantes de esa ciudad tomaron las armas para defenderse.¹¹⁹ Reportes posteriores indicarían que el asesinato de desertores por parte del ejército es una práctica recurrente.^{120 121}

Sin embargo no fue hasta el 29 de julio de 2011 que 7 desertores del ejército

116 Officers fire on crowd as Syrian protests grow. New York Times 2011 Marzo 20. URL: <http://www.nytimes.com/2011/03/21/world/middleeast/21syria.html> Consultado 2013 Abril 2.

117 Syrian army units 'clash over crackdown'. Al Jazeera 2011 Abril 28. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/04/2011428182333234775.html>. Consultado 2013 Abril 2.

118 Syria: What really happened in Jisr al-Shughour? BBC 2011 Junio 07. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13679109>. Consultado 2013 Abril 2.

119 Hassan N. Syria vows to retaliate after attack on police and security forces. The Guardian 2011 Junio 6. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/06/syria-retaliate-attack-on-troops> Consultado 2013 Abril 2.

120 Barker A. 100 Syrian deserters killed or wounded. ABC 2011 Diciembre 21. URL: <http://www.abc.net.au/news/2011-12-21/100-syrian-deserters-killed-or-wounded/3741212> Consultado 2013 Abril 2.

121 En este video del 17 de abril de 2013 se puede ver la tortura a tres soldados alauitas que intentaron desertar. ضباط شرفاء من العلوية يتعرضون للتعذيب والقتل بتهمة التعاون مع الثوا [video online] URL: <http://youtu.be/nUD8rRCncwE>. Consultado 2013 Abril 21.

formaron el “Ejército Libre de Siria”¹²², un grupo armado con base en Turquía que recibiría a todos los desertores y coordinaría la estrategia militar para proteger a los civiles de los ataques del gobierno sirio. El grado de autoridad que el Ejército Libre de Siria ejerce sobre los diversos y espontáneos grupos opositores locales era incierto, aunque a fin de ese año pareció afianzarse y, según la fuente, sus filas contaban entre 1.000 y 25.000 miembros.^{123 124}

¿Incapaz o reacio?

La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) tomó nota del consenso emergente en la comunidad internacional expresado en la responsabilidad de proteger para aquellos casos en los que “el Estado en cuestión sea incapaz o reacio a acabar con el daño [a la población civil] o sea él mismo el perpetrador”¹²⁵. Al menos desde el discurso, el Presidente sirio expresó voluntad de acabar la crisis mediante concesiones a los manifestantes.

Bashar al-Assad dio varios discursos abordando la situación¹²⁶. El primero fue ante el Parlamento el 30 de marzo de 2011, donde recapituló el proceso de reformas en marcha desde 2005, explicó los retrasos en su implementación y denunció una “conspiración

122 Su formación fue anunciada a través de un video de YouTube el 29 de julio de 2011. ضباط شرفاء من العلوية يتعرضون للتعذيب والقتل بتهمة التعاون مع الثوار [video online] URL: <http://youtu.be/SZcCbIPM37w>. Consultado 2013 Abril 2.

123 Stack L. In slap at Syria, Turkey shelters anti-Assad fighters. New York Times 2011 Octubre 27. URL: <http://www.nytimes.com/2011/10/28/world/europe/turkey-is-sheltering-antigovernment-syrian-militia.html>. Consultado 2013 Abril 21

124 Atassi B. Free Syrian Army grows in influence. Al Jazeera 2011 Noviembre 16. URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/11/20111116154829885782.html>. Consultado 2013 Abril 21

125 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 2.25. “...the State in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator”.

126 Las transcripciones de los discursos del Presidente pueden encontrarse en la agencia oficial de noticias siria SANA. Desde enero de 2011 hasta enero de 2013, Assad dió 7 discursos con motivo de las protestas. The speeches. SANA. URL: <http://sana.sy/eng/article/543.htm>. Consultado 2013 Abril 21.

enorme” en la que “la patria está en juego”.¹²⁷

Notablemente en el discurso del 12 de enero de 2012 en la Universidad de Damasco, Assad anunció un referéndum para aprobar una nueva constitución¹²⁸ que autorice la participación de otros partidos políticos además del Baaz y limite el mandato presidencial a dos términos de 7 años ¹²⁹. El referéndum fue aprobado el 26 de febrero pero fue considerado una farsa por la oposición siria, países de la Unión Europea, Turquía, la Liga Árabe y Estados Unidos; ya que durante los comicios murieron 59 personas en enfrentamientos y Homs, el tercer distrito más importante del país luego de Aleppo y Damasco; entre otras violaciones.¹³⁰ ¹³¹ Dos días después el subsecretario general de Naciones Unidas para asuntos políticos, Lynn Pascoe, informaba que más de 7.500 personas habían muerto consecuencia de la represión del gobierno sirio.¹³²

En marzo de 2012, emails personales de Assad filtrados por el periódico inglés The Guardian revelaron que a pesar de los discursos grandilocuentes, en privado Assad se refería a las reformas como “leyes basura”.¹³³ Quedaba claro que las intenciones expresadas públicamente por el Presidente no eran coherentes con sus acciones.

La segunda posibilidad contemplada por ICISS, esto es la incapacidad del gobierno

127 President al-Assad delivers speech at People's Assembly. SANA 2011 Marzo 30. URL: <http://sana.sy/eng/21/2011/03/30/pr-339334.htm>. Consultado 2013 Abril 21.

128 Syria: new constitution, 2012. Al-Bab. URL: http://www.al-bab.com/arab/docs/syria/syria_draft_constitution_2012.htm. Consultado 2013 Abril 21.

129 President al-Assad: It is no longer possible for the regional and international parties seeking to destabilize Syria to forge facts and the events. SANA 2012 Enero 12. URL: <http://sana.sy/eng/21/2012/01/12/pr-393338.htm>. Consultado 2013 Abril 21.

130 Lyon A. Syria referendum goes ahead amid military onslaught. Reuters 2012 Febrero 26. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/02/26/us-syria-idUSL5E8DB0BH20120226>. Consultado 2013 Abril 21.

131 Chulov M. Syria votes on new constitution as shelling of Homs continues. The Guardian 2012 Febrero 26. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/26/syria-referendum-constitution-homs-shelling>. Consultado 2013 Abril 21.

132 La ONU eleva la cifra de muertos en Siria a más de 7.500. BBC Mundo 2012 Febrero 28. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/02/120228_ultnot_siria_onu_cifra_en.shtml. Consultado 2013 Abril 21.

133 Booth R, Mahmood M, Harding L. Exclusive: secret Assad emails lift lid on life of leader's inner circle. The Guardian 2012 Marzo 14. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/14/assad-emails-lift-lid-inner-circle>. Consultado 2013 Abril 21.

de proteger a la población civil, puede ser evaluada a través de la entrevista de Barbara Walters a Bashar al-Assad para la cadena ABC el 7 de diciembre de 2011. En ella, Assad contempla la posibilidad del ejército actuando de forma independiente al gobierno, lo que pondría en duda hasta qué punto el Presidente tiene el control.

Cuando Walters pregunta quién dio la orden de reprimir, Assad responde que él sólo ordenó “implementar la constitución” y que el ejército “no necesita órdenes, porque ese es su trabajo”. Luego menciona posibles crímenes: “Incluso estaba escrito que [las fuerzas armadas] no usaran armas, por eso dije que no era nuestra política. [...] Siempre que usen armas automáticas contra civiles será una violación a la ley”. Admite “errores individuales”, pero que no fueron ordenados por él.^{134 135}

Desde aquella entrevista los medios para reprimir aumentaron paulatinamente. No sólo armas automáticas fueron utilizadas contra civiles, también se emplearon la artillería, ataques aéreos, bombas de racimo, bombas incendiarias, barriles con dinamita y minas marinas arrojadas desde el aire, cohetes, misiles Scud. Desde diciembre de 2012 ataques químicos en pequeña escala fueron llevados a cabo contra civiles.¹³⁶

Ya sea por incapacidad, falta de voluntad o complicidad, el gobierno sirio parece haber abandonado la responsabilidad de proteger la población civil. La evidencia de crímenes contra la humanidad cometidos por las fuerzas armadas sirias y la shabiha es

134 Transcripción: ABC's Barbara Walters' Interview With Syrian President Bashar al-Assad. ABC 2011 Diciembre 07. URL: <http://abcnews.go.com/International/transcript-abcs-barbara-walters-interview-syrian-president-bashar/story?id=15099152>. Consultado 2013 Abril 21.

135 Spencer R. Syria: Bashar al-Assad tells Barbara Walters 'I'm not in charge of the army'. The Telegraph 2011 Diciembre 7. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8939924/Syria-Bashar-al-Assad-tells-Barbara-Walters-Im-not-in-charge-of-the-army.html>. Consultado 2013 Abril 21.

136 El uso de armas químicas fue denunciado por activistas sirios. Una misión encabezada por el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon fue aprobada por el Consejo de Seguridad para investigar los ataques, pero no se le permitió la entrada al país. A abril de 2013, Estados Unidos, Francia, Israel, Reino Unido, Turquía y la Liga Árabe creen, con distintos grados de confianza, que armas químicas fueron utilizadas. Lucas R. Pattern seen in alleged chemical arms use in Syria. AP 2013 Abril 28. URL: <http://news.yahoo.com/pattern-seen-alleged-chemical-arms-syria-191327590.html> Consultado 2013 Abril 28

abundante. A continuación se mencionan solamente algunos de los numerosos informes publicados por organizaciones internacionales y activistas por los derechos humanos.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH), de la misma manera que lo hizo con Libia, formó una comisión de investigación dedicada a Siria. Elaboró cuatro informes en los que detalla los crímenes cometidos: uso extendido de la tortura, violaciones, asesinato intencional de manifestantes pacíficos, ejecuciones extrajudiciales de soldados que se niegan a disparar contra los manifestantes, de menores de edad (desde 2 a 15 años) y de detenidos.¹³⁷ Estos informes serán retomados con mayor detalle en la próxima sección para analizar qué lugar ocupan en la responsabilidad de proteger.

Organizaciones no gubernamentales internacionales también denunciaron extensivamente los crímenes cometidos en Siria. Amnesty International catalogó las técnicas de tortura utilizadas por las fuerzas armadas.¹³⁸ Human Rights Watch identificó 27 centros de tortura, los oficiales a cargo y prácticas aplicadas en cada uno. Señala al “*mujabarat*” (nombre con el que se conoce al conjunto Departamento de Inteligencia Militar, Directorado de Seguridad Política, Directorado General de Inteligencia y Directorado General de Inteligencia de la Fuerza Aérea) como responsable.¹³⁹

El 23 de julio de 2012, la organización War Child describió la situación de los niños sirios: “El trato hacia los niños ha sido innegablemente monstruoso. Niños y jóvenes han sido sumariamente ejecutados, ilegalmente detenidos, sexualmente abusados;

137 Los informe de la comisión formada por el Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas son A/HRC/S-17/2/Add.1 (23/11/2011), A/HRC/19/69 (22/02/2012), A/HRC/21/50 (15/08/2012), A/HRC/22/59 (18/02/2013). Pueden ser consultados en el sitio de la comisión junto a otras 5 actualizaciones de los informes. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>. Consultado 2013 Abril 21.

138 Amnesty International. ‘I wanted to die’. Syria’s torture survivors speak out. Londres: Peter Benenson House; 2012 Marzo 14.

139 Human Rights Watch. Archipiélago de tortura. Nueva York: Human Rights Watch; 2012 Julio 3.

usados en combate, secuestrados y torturados, negados educación y acceso a la ayuda humanitaria; y han sido blanco deliberado de ataques violentos”. Contabilizó 470.000 niños afectados por la guerra, entre 500 y 1300 niños asesinados, y 635 niños en centros de detención y tortura en Siria.¹⁴⁰

Al 30 de abril de 2013 el Consejo de Derechos Humanos corroboró más de 93.000 muertos en Siria y supone que la cifra real es superior.¹⁴¹

El gobierno sirio ha fallado en proteger a su población y es el principal responsable de los crímenes de lesa humanidad cometidos. Ante esta situación, la responsabilidad de proteger recae sobre la comunidad internacional, pero como se verá en la próxima sección, ésta también tiene sus limitaciones para actuar.

REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Como se explicó en el Capítulo 1, la responsabilidad de proteger está basada en un nuevo entendimiento de la soberanía como doble responsabilidad, interna del Estado ante sus ciudadanos y externa ante otros Estados. Esta responsabilidad es permanente y cuando las autoridades locales fracasen manifiestamente en proteger a la población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, es el compromiso de la comunidad internacional hacerlo.¹⁴²

En el caso de Siria el desempeño de los distintos actores que componen la “comunidad internacional” ha sido dispar. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) lidera los esfuerzos por investigar y documentar los crímenes

140 War Child UK. Syria: a war on childhood. 2012 Julio 23.

141 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Updated UN study indicates at least 93,000 people killed in Syria conflict. 2013 Junio 13. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?IsMediaPage=true&LangID=E> Consultado 2013 Junio 13.

142 Naciones Unidas. Cumbre Mundial 2005 Septiembre 15. Símbolo del documento: A/RES/60/1

de lesa humanidad cometidos en Siria, pero su poder se limita a la confección de informes. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, bloqueado por Rusia y China, no ha utilizado su autoridad para aplicar sanciones e intervenir. En paralelo, la Liga Árabe, Turquía y la Unión Europea aplicaron sanciones económicas, militares y políticas. Ante la inacción del Consejo de Seguridad, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución condenando al gobierno sirio, pero sin llegar a emplear la Unión pro-paz. Ahora analicemos por separado el papel de cada una de ellas dentro de la responsabilidad de proteger.

Tras algunas condenas por crímenes puntuales cometidos en Siria, el CDH decidió en una sesión especial del 18 de agosto de 2011 formar una Comisión Internacional de Investigación sobre la República Árabe Siria (CII de ahora en más).¹⁴³ Tres meses más tarde, la CII publicó el primer informe, en el que describe tortura, violación y ejecuciones extrajudiciales masivas que “pueden constituir crímenes de lesa humanidad”.¹⁴⁴ En el segundo informe publicado el 22 de febrero de 2012, la CII nota la “erosión del tejido social” por la violencia, y por primera vez afirma que el gobierno sirio “manifiestamente ha incumplido su responsabilidad de proteger a su pueblo” y lo culpa por las “violaciones más generalizadas, sistemáticas y graves de los derechos humanos”¹⁴⁵.

En el tercer informe, la CII reporta el aumento de la violencia armada, al punto de que “puede afirmarse legalmente la existencia de un conflicto armado no internacional”.

143 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2011 Agosto 22. Símbolo del documento A/HRC/S-17/2.

144 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2011 Noviembre 21. Símbolo del documento: A/HRC/S-17/2/Add.1.

145 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2011 Febrero 22. Símbolo del documento: A/HRC/19/69. 22/02/2011

La CII resume el comportamiento del gobierno sirio en este párrafo:

La comisión encontró motivos razonables para creer que las fuerzas gubernamentales y la Shabbiha habían cometido delitos de lesa humanidad, como el asesinato y la tortura, así como delitos de guerra y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en particular actos ilícitos como ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones y arrestos arbitrarios, violencia sexual, ataques indiscriminados, pillajes y destrucción de bienes. La comisión consideró que las fuerzas gubernamentales y los miembros de la Shabbiha eran responsables de los asesinatos cometidos en al-Houla.^{146 147}

Uno de los puntos más problemáticos que se presentan a la hora de aplicar la responsabilidad de proteger es quién determina si se han cometido genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad y cuándo un país ha abandonado la responsabilidad de proteger dando paso a la intervención de la comunidad internacional.

Por pertenecer a las Naciones Unidas, el CDH y su CII cuentan con la capacidad técnica necesaria y la mayor legitimidad posible para cumplir este rol. Sin embargo, los documentos internacionales relativos a la responsabilidad de proteger no especifican ningún mecanismo. Se deduce que, en última instancia, el Consejo de Seguridad es el que decide cuándo y cómo aplicar la responsabilidad de proteger, ya que es el organismo con la autoridad para aplicar sanciones o hacer uso de la fuerza. (Ver sección

146 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2012 Agosto 16. Símbolo del documento: A/HRC/21/50.

147 “Los asesinatos cometidos en al-Houla” se refiere a una masacre en ese pueblo cometida por las fuerzas leales al gobierno sirio el 25 de mayo de 2012. 108 personas fueron asesinadas, la mayoría ejecutadas o degolladas, incluyendo 49 niños y 34 mujeres. Nebehay S. Most Houla victims killed in summary executions: U.N. Reuters 2012 Mayo 29. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/05/29/us-syria-un-idUSBRE84S10020120529>. Consultado 2013 Abril 21.

La cuestión de autoridad, página 19).

A pesar de la gravedad de la situación reportada por la CII, el Consejo de Seguridad no alcanzó el consenso necesario para aprobar resoluciones que sancionen o intervengan en Siria bajo la responsabilidad de proteger.

Tan pronto como el 27 de abril de 2011, a un mes de comenzada la crisis en Siria, el Consejo de Seguridad trató el tema sin llegar a una conclusión. El embajador ruso Alexander A. Pankin ya adelantaba la posición de su país que se mantendría hasta la actualidad. Pankin procura evitar la violencia y apoya los planes de reformas del Presidente sirio Assad. Cree que la situación “no presenta una amenaza a la paz y seguridad internacional”.¹⁴⁸

Según Pankin, es evidente que los manifestantes esperan que la situación se deteriore para que la comunidad internacional los ayude; esa estrategia que debe ser evitada porque llevaría a un ciclo de violencia y guerra civil. Pankin terminó su participación afirmando que “Siria es la piedra angular de la estructura de seguridad en Medio Oriente”.¹⁴⁹

No obstante, otros factores pesaron en esta decisión. La salida de Muammar Kaddafi del gobierno y las sanciones internacionales a Irán por el programa nuclear trajeron significativas pérdidas económicas a Rusia. El nuevo gobierno libio suspendió compras de armas a Rusia por US\$4.000 millones y los contratos con Irán cayeron de US\$2.100 a US\$300 millones entre 2006 y 2010. En ese mismo periodo la venta de armas rusas a Siria aumentó de US\$2.100 a US\$4.700 millones.¹⁵⁰

148 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2011 Abril 27. Símbolo del documento: S/PV.6524. p.7.

149 Ibidem.

150 Herszenhorn D. For Syria, reliant on Russia for weapons and food, old bonds run deep. New York Times 2012 Febrero 19. URL: <http://www.nytimes.com/2012/02/19/world/middleeast/for-russia-and-syria-bonds-are-old-and-deep.html>. Consultado 2012 Abril 21.

Las guerras en Iraq, Afganistán, el aislamiento de Irán, la caída de Kaddafi y la “primavera árabe” en general, disminuyeron la influencia de Rusia en la región. Profundizar las relaciones políticas con Assad es un intento de resistir a esta tendencia.

En la misma sesión del Consejo de Seguridad, el embajador chino en Naciones Unidas Li Baodong no expresó una posición definida al respecto. Apoyaba los planes de reforma política con la esperanza de que se resuelva la situación y recibe con beneplácito cualquier “ayuda constructiva” que pueda proveer la comunidad internacional. Le preocupa que la crisis afecte la estabilidad en la región y tenga un impacto negativo en la recuperación de la economía mundial.¹⁵¹

En la visión del gobierno de China, las revoluciones árabes son “desórdenes” cuyas causas reales no son políticas sino económicas y sociales, como el desarrollo económico insuficiente, el crecimiento de la población juvenil, el desempleo y la corrupción. Entiende que en lugar de encaminar esos problemas, los árabes se enfocan erróneamente en el cambio político, que genera desorden.¹⁵²

En la sección La intervención (página 36) del Capítulo 2 de este trabajo, se abordó la posición de China frente a la intervención de Libia. El embajador chino consideró la intervención como “occidental”, pero creyó “responsable” no vetarla teniendo en cuenta los pedidos de la Liga Árabe. Durante la intervención, China denunció las bajas civiles y se frustró por la transformación del mandato para proteger la población civil en una herramienta de cambio de régimen. Por esta razón, el balance negativo de abstención en Libia endureció su postura en Siria.¹⁵³

151 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2011 Abril 27. Símbolo del documento: S/PV.6524. p.8.

152 Choucair S. China's diplomatic interpretations of Middle East affairs. Al Jazeera Center for Studies 2013 Abril 24. URL: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/04/201341611204179344.htm>. Consultado 2013 Abril 24.

153 Chang I J. China's evolving stance on Syria. Middle East Institute 2013 Febrero 18. <http://www.mei.edu/content/chinas-evolving-stance-syria>. Consultado 2013 Abril 21.

De esa manera, quedaría configurado el doble veto en el Consejo de Seguridad que bloqueara tres resoluciones sobre Siria. La primera el 4 de octubre de 2011 que exigía el fin de la violencia, acabar con las violaciones a los derechos humanos y recordaba al gobierno sirio su responsabilidad de proteger.¹⁵⁴ La segunda el 4 de febrero de 2012 que reiteraba las demandas y apoyaba el plan de transición democrática propuesto por la Liga Árabe y aceptado por rebeldes y gobierno sirios.¹⁵⁵ Y la última resolución vetada el 19 de julio de 2012 que respaldaba el plan de transición acordado entre Assad y Kofi Annan, enviado especial de Naciones Unidas, exigía el retiro del ejército de las ciudades, y renovaba una misión de observadores de Naciones Unidas.¹⁵⁶

Métodos pacíficos

La implementación de la responsabilidad de proteger no se limita a la aplicación de políticas coercitivas. El uso de la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas es la opción de último recurso, cuando métodos pacíficos hayan fracasado. Iniciativas que no hagan uso de la fuerza, como planes de transición, arreglos políticos, mediaciones, también tienen lugar en la estrategia de la responsabilidad de proteger.

En su informe “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon dice que las medidas bajo el Capítulo VII son las más “dramáticas” pero que si se quiere implementar de manera efectiva la responsabilidad de proteger todos los instrumentos contemplados en la Carta deben ser considerados, específicamente los de los capítulos VI (Arreglo pacífico de controversias) y VIII (Acuerdos regionales). Cita

154 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación en Siria. 2011 Octubre 4. Símbolo del documento: S/2011/612.

155 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación en Siria. 2012 Febrero 4. Símbolo del documento: S/2012/77.

156 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación en Siria. 2012 Julio 19. Símbolo del documento: S/2012/538.

ejemplos de estas medidas utilizadas bajo sus auspicios en Darfur, Kenia, Kirguistán, Costa de Marfil, Yemen y Abyei.¹⁵⁷

Al excluir el uso de la fuerza, las medidas no coercitivas ofrecen mayores posibilidades de acuerdo. En Siria, se coordinaron una mediación, un plan de paz y misión de observación con el consentimiento de China y Rusia.

El 23 de febrero de 2012, el Secretario General Ban Ki-moon designó a su predecesor Kofi Annan enviado especial de Naciones Unidas y la Liga Árabe para Siria.¹⁵⁸ Annan obtuvo el compromiso del gobierno sirio y la oposición de cumplir un plan de 6 puntos para poner fin a la violencia e iniciar una transición democrática. Esta iniciativa fue apoyada por una resolución del Consejo de Seguridad.¹⁵⁹

Dicho organismo también creó una misión compuesta por 300 observadores (UNSMIS) para corroborar el cumplimiento del plan.¹⁶⁰ Desde sus primeros días, los observadores de UNSMIS no tuvieron libertad de movimiento suficiente para verificar el cese al fuego, que duró pocos días. Las poblaciones visitadas por los observadores eran posteriormente “castigadas” por bombardeos del ejército sirio. Esto aterrorizó a los civiles, quienes se alejaron cada vez más de los observadores para evitar represalias. A un mes de creada UNSMIS, el cese al fuego no se cumplía, las hostilidades entre rebeldes y gobierno sirio crecieron, y la integridad física de los observadores mismos estaba en juego. Durante tres meses, UNSMIS funcionó parcialmente hasta suspender su actividad

157 Ki-moon B. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2011 Junio 28. Símbolo del documento: A/65/877. Párrafos 30-35.

158 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. UN SG. Comunicado de prensa 2012 Febrero 23. Símbolo del documento: SG/SM/14124. URL: <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sgsm14124.doc.htm>. Consultado 2013 Abril 21.

159 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2012 Abril 14. Símbolo del documento: S/RES/2042. El plan de 6 puntos de Kofi Annan se encuentra en el anexo a la resolución citada. El punto más destacado del plan exige el retiro de las fuerzas armadas de las ciudades y el fin de los ataques con artillería a la población civil.

160 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2012 Abril 21. Símbolo del documento: S/RES/2043.

por completo. El mandato de UNSMIS fue finalizado el 19 de agosto tras fracasar en sus objetivos.¹⁶¹

Annan renunció como enviado por el fracaso de lo que calificó como “misión imposible”. Entre las causas del fracaso de UNSMIS, Annan mencionó el desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad: “En un momento cuando necesitamos, cuando el pueblo sirio necesita desesperadamente acción, siguen habiendo señalamientos y acusaciones en el Consejo de Seguridad”.¹⁶² Annan fue reemplazado por el diplomático argelino Lakhdar Brahimi, pero éste tampoco logró avances y ya considera renunciar por las mismas razones¹⁶³.

Alternativas al Consejo de Seguridad

En su informe sobre la responsabilidad de proteger, la ICISS encuentra que, a pesar de los problemas de representatividad, el Consejo de Seguridad es visto como el organismo con mayor autoridad en los asuntos internacionales. Pero que si el Consejo de Seguridad es incapaz de resolver las crisis que involucren crímenes contra la humanidad, es de esperar que otros actores, principalmente los involucrados en forma directa, las víctimas, busquen alternativas. Esto erosiona el rol del Consejo y disminuye su autoridad. Por esta razón es importante que los miembros del Consejo comprendan las consecuencias de no aplicar la responsabilidad de proteger.

La Asamblea General es la principal alternativa al Consejo de Seguridad, ya que es el órgano más representativo de Naciones Unidas y puede votar medidas

161 Naciones Unidas. Sitio oficial de UNSMIS. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml>. Consultado 2013 Mayo 2.

162 Black I. Kofi Annan resigns as Syria envoy. The Guardian 2012 Agosto 2. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/02/kofi-annan-resigns-syria-envoy>. Consultado 2013 Mayo 2.

163 Al Arabiya exclusive: Syria's peace envoy Brahimi to resign end of May. Alarabiya 2013 Mayo 2. URL: <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/05/02/Al-Arabiya-Exclusive-Syrian-envoy-Brahimi-to-resign-end-of-May.html>. Consultado 2013 Mayo 2.

extraordinarias en situaciones especiales invocando el instrumento Unión pro paz. (Ver La cuestión de autoridad, página 19)

Tras el previamente mencionado veto de Rusia y China a la resolución S/2012/77, el 16 de febrero de 2012 la Asamblea General aprobó por 137 votos a favor, 12 en contra (Bielorrusia, Bolivia, China, Cuba, Corea del Norte, Ecuador, Irán, Nicaragua, Rusia, Siria, Venezuela, Zimbabwe) y 17 abstenciones, la resolución A/RES/66/253. Esta resolución demanda el fin de la violencia y el retiro de las fuerzas armadas sirias de los centros de población. Para el representante sirio Bashar Jaafari, esta resolución es un “caballo de Troya” de la Liga Árabe y sus “patrocinadores Occidentales” que quieren “internacionalizar la situación”.¹⁶⁴

De todas formas la resolución no invocó la responsabilidad de proteger, probablemente porque no hubiera alcanzado el mismo apoyo. La resolución pasó largamente desapercibida en Siria, donde el plan de 6 puntos no fue respetado.

Ante la incapacidad del Consejo de Derechos Humanos, Consejo de Seguridad y Asamblea General para intervenir en Siria otras alternativas fuera de las Naciones Unidas entraron en consideración.

La Unión Europea y países asociados (Croacia, Macedonia, Montenegro, Islandia, Serbia, Albania, Liechtenstein, Noruega, Moldavia y Georgia) implementaron un extensivo régimen de sanciones a Siria. Las “medidas restrictivas” incluyen prohibición de vuelo, embargos financieros y comerciales, y congelamiento de fondos y activos. Estas medidas alcanzan a funcionarios sirios civiles y militares, empresas y subsidiarias pertenecientes al gobierno sirio o a sus miembros y al banco central sirio.¹⁶⁵ La Unión

¹⁶⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. Transcripción de la sesión. 2012 Febrero 16. Símbolo del documento: A/66/PV.97. p15.

¹⁶⁵ El régimen de sanciones europeo está compuesto por decenas de regulaciones y enmiendas aprobadas progresivamente en los últimos dos años. Citarlas individualmente sería complicado y de poca

Europea era el mayor socio con el 22,5% del comercio total de Siria.¹⁶⁶

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos incrementó las sanciones al gobierno sirio, sus entidades y sus funcionarios. Las medidas son similares a las aplicadas por la Unión Europea.¹⁶⁷

Para la ICISS las sanciones inhiben la capacidad del Estado en cuestión de relacionarse con el mundo, pero sin impedirle llevar a cabo dentro de sus fronteras aquellas acciones que rectifiquen la conducta por la cual ha sido sancionado.¹⁶⁸ Dicha inhibición debe contar con el mayor apoyo internacional posible para que su implementación sea efectiva. En algunos casos, sólo basta un país que no adhiera al régimen de sanciones para hacer hacerlo fracasar por completo.

Actualmente, se debate una revisión de estas sanciones. Gran Bretaña y Francia argumentan que no tiene sentido embargar a rebeldes y gobierno sirios por igual, ya que Assad es abastecido de armas y financiado por Rusia e Irán. Proponen levantar el embargo de armas a los rebeldes.¹⁶⁹ El embargo de petróleo de la Unión Europea fue modificado para permitir compras de petróleo que no beneficien a los individuos sujetos a las medidas restrictivas, en otras palabras, se permiten transacciones que beneficien económicamente a los rebeldes.¹⁷⁰ Estas revisiones apuntan a reducir la ventaja obtenida

utilidad a los fines de este trabajo. La mayoría de ellas pueden consultarse en un sitio oficial de la Unión Europea dedicado a las sanciones a Siria . Unión Europea. EU Restrictive Measures – Syria. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/syria/press_corner/eu_restrictive_measures/index_en.htm. Consultado 2013 Mayo 2.

166 Q&A: Syria sanctions. BBC 2012 Marzo 23. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15753975>. Consultado 2013 Mayo 2.

167 Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Syria Sanctions (Última actualización 18/04/2013). URL: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/syria.aspx>. Consultado 2013 Mayo 2.

168 International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to protect. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 4.4.

169 Spencer R. Britain and France renew efforts to lift arms embargo on Syrian rebels. The Telegraph 2013 Abril 21. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10008809/Britain-and-France-renew-efforts-to-lift-arms-embargo-on-Syrian-rebels.html>. Consultado 2013 Mayo 2.

170 EU eases Syria oil embargo to help opposition. BBC 2013 Abril 22. URL:

por el gobierno sirio a través de Rusia e Irán, quienes no adhieren a ningún régimen de sanciones contra Siria.

PARTICIPACIÓN DE LA LIGA ÁRABE

En el Capítulo 1, sección La cuestión de Autoridad (página 19), se menciona el rol de las organizaciones regionales. Por cercanía geográfica, cultura en común e historia compartida, las organizaciones regionales están en mejor posición de comprender la dinámica de los conflictos locales y son las más afectadas por ellos. Pero al mismo tiempo están limitadas en recursos y poseen intereses más directos en el país en cuestión si se las compara con Naciones Unidas. Pueden ser la alternativa en aquellos casos que tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General de Naciones Unidas fracasen por los conflictos. Sus acciones se enmarcan en lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 del Capítulo VIII, “Acuerdos regionales”, de la Carta de Naciones Unidas..

En su informe de 2011, el Secretario General Ban Ki-moon se encargó del rol de las organizaciones regionales en la implementación de la responsabilidad de proteger. Además de las virtudes recién mencionadas, Ban Ki-moon dice que las organizaciones regionales “pueden contribuir en gran medida a asegurar el envío de información y de análisis exactos y oportunos de los países a los encargados de adoptar decisiones en el plano mundial, lo cual disminuiría el riesgo de interpretaciones erróneas, información equívoca y distorsiones deliberadas”. Las organizaciones regionales contribuyen al acercamiento entre sociedades del mundo, acercando la perspectiva local a los niveles internacionales.¹⁷¹

<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-22254996>. Consultado 2013 Mayo 2.

171 Ban Ki-moon. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2011 Junio 28. Símbolo del documento: A/65/877. Párrafos 27, 31.

Tal como lo hizo en Libia, la Liga Árabe lideró las críticas al Estado en cuestión y propuestas intervencionistas en Siria. Las revoluciones árabes produjeron un cambio de actitud en esta institución, la convirtieron en una organización vigorosa.

En noviembre del año 2011, la Liga Árabe impuso un régimen de sanciones económicas y políticas a Siria: bloqueo de fondos y prohibición de vuelos a funcionarios sirios, congelamiento de activos del banco central sirio, prohibición de realizar transacciones con esa entidad y suspensión de vuelos civiles. La representación de Siria fue suspendida de todos los ámbitos de la Liga Árabe.^{172 173}

La cercanía de las organizaciones regionales al conflicto es una ventaja para comprender la dinámica local, pero al mismo tiempo es una debilidad por los intereses compartidos. Iraq y Líbano, dos países vecinos de Siria con una historia de intromisión política mutua, se abstuvieron de votar e implementar las sanciones. Iraq es el segundo socio comercial de Siria, luego de la Unión Europea.¹⁷⁴

Otro de las herramientas diplomáticas utilizadas por la Liga Árabe fue la mediación entre las partes, con la que alcanzó un acuerdo de cese al fuego monitoreado por una misión de observadores en diciembre de 2011.¹⁷⁵ El cese al fuego no se cumplió, las condiciones en el terreno se deterioraron y al cabo de un mes la Liga Árabe suspendió la misión.¹⁷⁶

La misión enfrentó las mismas dificultades que atravesará UNSMIS meses después.

172 Liga Árabe. Resolución 7442. 2011 Noviembre 27.

173 Syria unrest: Arab League adopts sanctions in Cairo. BBC 2011 Noviembre 27. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15901360>. Consultado 2013 Mayo 2.

174 Ibidem.

175 Vittozzi K. Syria agrees to Arab League observer mission. France 24, AP 2011 Diciembre 19. URL: <http://www.france24.com/en/20111219-syria-signs-deal-allow-arab-league-observer-mission-cairo-damascus-protests>. Consultado 2013 Mayo 2.

176 Arab League suspends Syria mission. Al Jazeera 2012 Enero 28. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/01/2012128135637813123.html>. Consultado 2013 Mayo 02.

El blog Turtle Bay del sitio Foreign Policy filtró un informe confidencial de la misión de observadores de la Liga Árabe en el que describe los impedimentos que el gobierno sirio le impuso a la misión: falta de libre movilidad, confiscación de equipos, campaña de desprestigio e intimidación. También remarcó la falta de entrenamiento de los observadores. El informe era inusualmente sincero, probablemente porque estaba destinado a ser confidencial.¹⁷⁷

En marzo de 2013, la Liga Árabe transfirió a la oposición el asiento perteneciente a Siria.¹⁷⁸

GUERRA REGIONAL

La responsabilidad de proteger supone la “indivisibilidad de la seguridad humana” (ver página 15). Esto significa que la comisión de crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica, crímenes de guerra o genocidio en un país no son inconsecuentes para la estabilidad de la región y el sistema internacional. Tales situaciones generan olas de refugiados, desplazamientos poblacionales, cambios demográficos, reacciones de otros gobiernos con intereses en ese país, que desestabilizan primero a la región y luego al mundo. La implementación de la responsabilidad de proteger de manera oportuna y decisiva contribuye a la estabilidad internacional.

Todas las iniciativas tomadas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General de Naciones Unidas y la Liga Árabe fallaron en detener los crímenes cometidos en Siria. La incapacidad de la comunidad internacional para ejercer la responsabilidad de

177 Lynch C. Exclusive: Leaked Syria observers' report details failings of mission. Foreign Policy, sección Turtle Bay, 2012 Enero 31. URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/01/31/exclusive_leaked_syria_observers_report_details_failings_of_mission. Consultado 2013 Mayo 2.

178 Black I. Syrian opposition takes Arab League seat. The Guardian 2013 Marzo 26. <http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/26/syrian-opposition-appeals-nato-support>. Consultado 2013 Mayo 2.

proteger en Siria transformaron el conflicto local en un problema regional.

El último informe de la CII reporta las consecuencias del deterioro de la situación en Siria:

*La dinámica destructiva de la guerra civil no sólo tiene un impacto en la población civil, sino que también está desgarrando el complejo tejido social del país, poniendo en peligro generaciones futuras y menoscabando la paz y seguridad en toda la región.*¹⁷⁹

Al 6 de mayo de 2013, el boletín de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) contabiliza 6.800.000 millones de sirios que necesitan ayuda humanitaria urgente, esto es casi un tercio de la población. 4.250.000 personas son desplazados internos en Siria.

Más amenazante para la estabilidad de la región son los 1.400.000 refugiados en países vecinos. Más de 448.000 se alojan en Jordania, significando un crecimiento del 6% de la población total del país. En Líbano, 455.000 refugiados sirios constituyen el 10% de la población. Turquía construyó 23 campos de refugiado y otros 4 están en construcción para reubicar a más de 324.000 refugiados.¹⁸⁰

En Turquía, los campos fueron escenarios de disturbios por refugiados que reclaman mejores condiciones de vida. El Estado turco sólo declara refugiados a ciudadanos europeos; algunos sirios que no pueden acceder a este beneficio y se arriesgan a ingresar ilegalmente a Europa a través de Grecia.¹⁸¹

179 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2012 Febrero 3. Símbolo del documento: A/HRC/22/59. p. 5.

180 Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Humanitarian Bulletin: Syria. Número 24. 23 abril-6 mayo de 2013. URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syria%20Humanitarian%20Bulletin%20-%20Issue%20%2324.pdf>. Consultado 2013 Mayo 14.

181 Albayrak A. Turkey denies deporting Syrians. Wall Street Journal 2013 Marzo 28. URL: <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323361804578388402439423328.html>. Consultado

Hospedar, alimentar y proteger a los refugiados no son las únicas dificultades. Emergen tensiones entre los locales y los sirios que arriban; algunos se vuelcan al crimen organizado, principalmente contrabando de armas, para ayudar a los rebeldes; otros inflaman conflictos locales.

En Líbano, son recurrentes los enfrentamientos armados entre opositores y simpatizantes de Assad.¹⁸² Estas lealtades se hacen eco en la política local, donde compiten la alianza 8 de Marzo, dominada por el movimiento político-militar Hezbollah y apoyada por los gobiernos de Siria e Irán, con la alianza 14 de Marzo, que se alinea a los rebeldes sirios y es apoyada por Arabia Saudita.¹⁸³

En Iraq, el gobierno central de Nuri al-Maliki, sostenido por Irán, enfrenta su propia revuelta de tribus sunnis en la frontera con Siria, que lo acusan de acumular poder ilegítimamente. Algunas de estas tribus se encuentran esparcidas a ambos lados de la frontera y se ayudan mutuamente. Los rebeldes sirios dominan por completo la frontera con Iraq.¹⁸⁴

La guerra interna de Siria se convirtió en una “guerra proxy” en la que Arabia Saudita, Jordania y Turquía se enfrentan indirectamente a Rusia e Irán en Siria.

Arabia Saudita lidera la provisión de armas a los rebeldes sirios a través de Turquía y Jordania. Estados Unidos, al igual que Francia y el Reino Unido, aún no decidió armar a los rebeldes, pero sí ayuda en la logística de estos envíos, además de entrenar a los

2013 Mayo 14.

182 Holmes O. Fighting flares in Lebanese city over Syria loyalties. Reuters 2012 Octubre 23. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/10/23/lebanon-crisis-idUSL5E8LN68T20121023>. Consultado 2013 Mayo 14.

183 Crisis Group. Too Close for Comfort: Syrians in Lebanon. Middle East Report N° 141, 2013 Mayo 13. URL: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Lebanon/141-too-close-for-comfort-syrians-in-lebanon.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Lebanon/141-too-close-for-comfort-syrians-in-lebanon.pdf). Consultado 2013 Mayo 14.

184 al-Mashhadani S, Coles I. Iraq shuts border post after Syrian rebels seize frontier. Reuters 2013 Marzo 3. URL: <http://www.reuters.com/article/2013/03/03/us-iraq-syria-border-idUSBRE92206U20130303>. Consultado 2013 Mayo 14.

rebeldes y equiparlos con dispositivos de comunicación, no letales y de protección.^{185 186}

Por otro el lado, Rusia e Irán asisten al gobierno de Assad con armas, explosivos, y dinero en efectivo. Estos vuelos utilizan el espacio aéreo de Iraq con el permiso del gobierno.¹⁸⁷ Con el objetivo de proteger a Assad, Irán se convirtió en el único país que envió tropas a Siria.¹⁸⁸

El movimiento libanés Hezbollah, estrechamente relacionado a los gobiernos sirio e iraní, también se involucró en el conflicto. Hezbollah forma milicias en Líbano para combatir contra los rebeldes sirios y ayudar a las tropas de Assad, particularmente en al-Quseir, distrito vital para la transferencia de armas.¹⁸⁹

Al 5 de mayo de 2013, Israel atacó dos veces blancos dentro de Siria para evitar el crecimiento de Hezbollah y su potencial adquisición de armas y misiles avanzados que puedan amenazarlo en su frontera con Líbano.¹⁹⁰ El objetivo principal de Israel, explica el ex director del Mossad Efraim Halevy, es mantener la estabilidad en la frontera con Siria. Ni los grupos rebeldes más radicalizados, aliados a al-Qaeda, ni un gobierno enteramente apoyado por Irán, son de interés para Israel, que siente puede intervenir en

185 Chivers CJ, Schmitt E. In shift, Saudis are said to arm rebels in Syria. New York Times 2013 Enero 25. URL: <http://www.nytimes.com/2013/02/26/world/middleeast/in-shift-saudis-are-said-to-arm-rebels-in-syria.html>. Consultado 2013 Mayo 14.

186 Chivers CJ, Schmitt E. Arms airlift to Syrian rebels expands, with C.I.A. aid. New York Times 2013 Marzo 24. URL: <http://www.nytimes.com/2013/03/25/world/middleeast/arms-airlift-to-syrian-rebels-expands-with-cia-aid.html>. Consultado 2013 Mayo 14.

187 Wilson N. I flew secret missions carrying cash and weapons into Syria for Assad, pilot reveals. The Telegraph 2013 Marzo 24. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9949957/I-flew-secret-missions-carrying-cash-and-weapons-into-Syria-for-Assad-pilot-reveals.html>. Consultado 2013 Mayo 14.

188 Black I. Iran confirms it has forces in Syria and will take military action if pushed. The Guardian 2012 Septiembre 16. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/16/iran-middleeast>. Consultado 2013 Mayo 14.

189 Rebels: Hizbullah training thousands in Bekaa Valley to turn tide in Syrian war. World Tribune 2013 Marzo 8. URL: <http://www.worldtribune.com/2013/03/08/rebels-hizbullah-training-thousands-in-bekaa-valley-to-turn-tide-in-syrian-war/>. Consultado 2013 Mayo 14.

190 Evans D, Holmes O. Israel strikes Syria, says targeting Hezbollah arms. Reuters 2013 Mayo 5. <http://www.reuters.com/article/2013/05/05/us-syria-crisis-blasts-idUSBRE94400020130505>. Consultado 2013 Mayo 5.

Siria para evitar estos escenarios pero sin tomar partido por ninguna de las facciones.¹⁹¹

CONCLUSIONES

A más de 2 años del inicio de las protestas, ni las sanciones ni los planes de paz han sido efectivos para detener los crímenes masivos cometidos en Siria. Todos los requisitos técnicos que compelen a la comunidad internacional ejercer su responsabilidad de proteger fueron cumplidos. El Consejo de Derechos Humanos, a través de la Comisión Internacional de Investigación sobre la República Árabe Siria, reportó en forma fehaciente sobre los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos primariamente por el gobierno sirio. El Consejo de Seguridad, bloqueado por Rusia y China, es incapaz de utilizar la fuerza para proteger a la población, o siquiera condenar al gobierno sirio por los crímenes cometidos.

La comunidad internacional en todos sus niveles recurrió a variados instrumentos internacionales contemplados en las etapas de prevención y reacción de la responsabilidad de proteger para detener la violencia.

En este caso se pudo apreciar cómo las medidas no coercitivas ofrecen mayores posibilidades de alcanzar un acuerdo entre los actores internacionales relevantes, dado que no incluyen la polémica cuestión del uso de la fuerza. Sin embargo, la aplicación de estas medidas sin una posibilidad real de intervención militar en el horizonte puede ser contraproducente. Aquellos actores involucrados en el conflicto que se perciban en posición de ventaja no tendrán incentivo para comprometerse en estos arreglos políticos si no existe la *amenaza* del uso de la fuerza.

191 Efraim Halevy. Israel's man in Damascus. Foreign Affairs 2013 Mayo 5. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139373/efraim-halevy/israels-man-in-damascus>. Consultado 2013 Mayo 5.

Los vetos de Rusia y China en tres ocasiones el Consejo de Seguridad remarcan la importancia del “código de conducta” propuesto por la ICISS en el que “un miembro permanente, en asuntos donde sus intereses nacionales vitales no estén involucrados, no utilice su veto para obstruir el pasaje de una resolución que de otro modo sería votada por la mayoría”.¹⁹² Aunque de ser implementado, probablemente surgirán otros desacuerdos, como cuáles son los intereses nacionales y quién determina si están en juego. El desacuerdo es principalmente político.

Agotado el debate en el Consejo de Seguridad, las víctimas civiles de Siria, la oposición política y los rebeldes, sus aliados internacionales y otros países interesados, recurrieron a alternativas. La Asamblea General aprobó dos resoluciones con firmes condenas al gobierno sirio aunque sin llegar a invocar la responsabilidad de proteger. La Liga Árabe medió entre las partes e implementó un cese al fuego, luego aplicó sanciones.

El rol de las Naciones Unidas ha sido menoscabado al punto de que las iniciativas más relevantes para manejar el conflicto, ya sea apoyando a Assad o los rebeldes, tienen lugar por fuera de la organización.

La Liga Árabe, Turquía y una coalición de países encabezada por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, se encuentran crecientemente aliadas a la oposición siria. Más de 100 países reconocen a la oposición como legítimo representante del pueblo sirio. Esos países se reúnen periódicamente bajo el nombre “Amigos de Siria” para brindar

¹⁹² International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to protect*. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011. Párrafo 6.21

apoyo y coordinar iniciativas internacionales.^{193 194 195}

58 países presentaron al Secretario General de Naciones Unidas una carta que llama al Consejo de Seguridad a referir la situación en Siria a la Corte Penal Internacional; reeditando el debate “paz vs. justicia” visto en Libia (ver página 34).¹⁹⁶ El tema no ha sido tratado en el Consejo de Seguridad.

En lo que respecta al gobierno sirio, desde el inicio ha contado con tres relaciones bilaterales, las de Rusia, China e Irán, para financiarse, armarse, frustrar iniciativas de paz, bloquear condenas y sanciones.

Cualquiera sea el caso de aquí en más, la idea de una responsabilidad de proteger que parecía tan sólida hasta 2011, cuando Libia fue intervenida, ha sido dañada. Incluso si se interviniera *exitosamente* en Siria, su aplicación no podría ser calificada de “oportuna y decisiva”, como se requiere, según el informe de Ban Ki-moon.¹⁹⁷ Con más de un millón de refugiados y 70.000 muertos, es probable que sea demasiado tarde para implementar la responsabilidad de proteger en Siria.

193 Con algunas diferencias en el lenguaje utilizado, EEUU, los miembros de la Unión Europea y casi todos los de la Liga Árabe reconocieron al principal grupo opositor Coalición Nacional Siria como el legítimo representante del pueblo sirio. Rosenberg C. EU views Syria opposition 'legitimate' representative. AFP 2012 Noviembre 19. URL: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5i-qVeInoOTVkBmHe—041BmmeFw>. Consultado 2013 Mayo 14.

194 Arab League recognizes Syria's new opposition bloc. Alarabiya 2012 Noviembre 12. URL: <http://english.alarabiya.net/articles/2012/11/12/249215.html>. Consultado 2013 Mayo 13.

195 Friends of Syria recognize opposition. Al Jazeera 2012 Diciembre 12. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/12/201212124541767116.html>. Consultado 2013 Mayo 13.

196 Thomas Gürber. Carta presentada por el Chargé d'affaires a.i suizo Thomas Gürber de parte de 58 países. 2013 Enero 14. Símbolo del documento: A/67/694 – S/2013/19.

197 Ban Ki-moon. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2009 Enero 12. Símbolo del documento: A/63/677. p. 10-12.

Capítulo 4

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se introdujo el concepto responsabilidad de proteger, sus orígenes y aceptación internacional para luego abordar su implementación en los casos de Libia y Siria durante los años 2011 y 2012.

En el primer capítulo, se presentó a la responsabilidad de proteger como el último desarrollo en el proceso de humanización del derecho internacional. Desde el siglo XVII hasta la actualidad, la soberanía irrestricta cedió progresivamente ante las consideraciones por los derechos inalienables de las personas, cristalizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

En el 2000, la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados elaboró el concepto de responsabilidad de proteger con el objetivo de cuidar a las poblaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. El principio indica que el Estado tiene una responsabilidad permanente de proteger a su población. Cuando no tiene la voluntad o la capacidad para hacerlo, esta responsabilidad recae sobre la comunidad internacional.

Según este razonamiento, garantizar la seguridad humana no es un derecho, sino una responsabilidad. Se presume que la seguridad humana es indivisible, ya que la violación masiva de derechos humanos no permanece dentro de las fronteras del Estado en cuestión, sino que sus consecuencias se derraman a países vecinos y al mundo.

La responsabilidad de proteger fue adoptada por la comunidad internacional en los párrafos 138 y 139 del documento final de la Cumbre Mundial de 2005. El Consejo de

Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron resoluciones reafirmando el compromiso adquirido en los años 2006 y 2009 respectivamente.

En los capítulos 2 y 3 se analizó la implementación de la responsabilidad de proteger en Libia y Siria, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. En ambos se partió de la respuesta que cada Estado ofreció ante las protestas. Tras determinar el fracaso del Estado en la protección de su población, se dio paso a las respuestas de la comunidad internacional. En Libia, el Consejo de Seguridad actuó con determinación: en menos de un mes remitió el caso a la Corte Penal Internacional, impuso sanciones al gobierno libio y autorizó una intervención militar. En Siria, el Consejo de Seguridad se ve paralizado para intervenir o condenar los crímenes cometidos, por lo que recurre a numerosas medidas no coercitivas: mediación, planes de paz, cese al fuego, misión de observadores.

En el caso de Siria, en el de Libia y en la aplicación de la responsabilidad de proteger en general pueden distinguirse dos aspectos, uno técnico y otro político. El aspecto técnico comprende los requisitos legales especificados en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 y resoluciones siguientes. El Estado en cuestión no debe proteger a su población civil, ya sea por incapacidad o falta de voluntad, o porque sea él mismo perpetrador de los crímenes. Las situaciones contempladas son genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.

Una vez superado ese umbral, los actores relevantes, primariamente los miembros del Consejo de Seguridad, acordarán las acciones pertinentes para implementar la responsabilidad de proteger. La comunidad internacional cuenta con numerosos instrumentos no coercitivos. Cuando éstos fracasan, dispone de medidas coercitivas, como las sanciones o la intervención militar. El uso de la fuerza queda reservado para

aquellos casos en los que métodos pacíficos fueron incapaces de resolver la situación, la comisión de crímenes es inminente o ya está ocurriendo.

La elección de los instrumentos a utilizar es el producto de la negociación entre los miembros del Consejo. Las partes decidirán teniendo en cuenta la evaluación de la situación, la pertinencia de la medida, el consenso disponible. Este proceso está influido por los intereses, limitaciones legales, legislativas, electorales, morales, cultura política, visión del mundo y de sí mismo, de cada actor.

En Libia se pudo observar un extraño consenso entre la oposición libia, la Liga Árabe, el Consejo de Derechos Humanos y los miembros del Consejo de Seguridad en lo que respecta al aspecto técnico y al político. Coincidieron en la evaluación de la situación, en que el gobierno libio había fracasado en su responsabilidad de proteger; esto fue expresado ya en S/RES/1970, la primera resolución del conflicto. Entonces la comunidad internacional incrementó la presión sobre el régimen libio para cambiar su rumbo. Llamó al fin de hostilidades, refirió el caso a la Corte Penal Internacional y sancionó a funcionarios libios. Considerando que no era suficiente para persuadir al gobierno libio y que la comisión de crímenes mayores era inminente, aprobaron la S/RES/1973 que autorizaba la intervención militar para proteger a la población civil.

Como se explicó en el capítulo 2, Rusia y China tenían sus objeciones pero decidieron no oponerse a las resoluciones. Estos dos países son decisivos a los efectos de autorizar las intervenciones para proteger a la población civil porque poseen poder de veto en el Consejo de Seguridad; sus críticas deben ser atendidas sin demora, ya que impiden la aplicación de la responsabilidad de proteger en Siria. Sin embargo, Alemania, Brasil e India también se abstuvieron. Sus votos negativos no impedirán futuras intervenciones, pero como países políticamente influyentes, con desarrollos

económicos cruciales para el mundo, sus preocupaciones han de ser oídas si se quiere preservar la legitimidad de la responsabilidad de proteger en el largo plazo.

El capítulo 3 sobre Siria, representa el caso opuesto al de Libia. El umbral legal requerido por la responsabilidad de proteger ha sido superado con creces pero no existe acuerdo político entre los miembros del Consejo de Seguridad. La Comisión Internacional de Investigación sobre la República Árabe Siria, formada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, publicó 4 informes en los que denuncia el uso extendido y sistemático de la tortura, ataques sexuales, ejecuciones extrajudiciales, tratos inhumanos, pillajes, políticas de tierra arrasada, ataques aéreos y con misiles a civiles, y masacres por parte del gobierno sirio y su milicia paramilitar conocida como shabiha. Esta Comisión sostiene que el gobierno sirio no ha cumplido su responsabilidad de proteger y ha recomendado remitir el caso a la Corte Penal Internacional.

A pesar de la situación descrita por la Comisión, el Consejo de Seguridad se mantiene dividido sobre el conflicto en Siria. Desde 2011, todas las propuestas para condenar, sancionar funcionarios sirios y demandar el fin de la violencia han alcanzado mayorías para ser aprobadas, pero fueron vetadas por dos miembros permanentes, Rusia y China. Notablemente, la segunda resolución de las tres vetadas, la S/2012/77, fue aprobada por todos los miembros del Consejo excepto los dos mencionados. Esto debería dar cuenta del amplio apoyo que sigue suscitando la responsabilidad de proteger en la comunidad internacional. Tras el veto, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por 137 votos a favor, 12 en contra y 17 abstenciones, la resolución A/RES/66/253, que demandaba el retiro de las fuerzas armadas sirias de los centros poblados.

La intervención en Libia afectó la implementación de la responsabilidad de proteger en Siria. El éxito de la campaña militar de la OTAN sobre Libia creó nuevas expectativas en todo el mundo árabe.

Si en Libia la intervención fue celebrada por los opositores a Kaddafi, en Siria la reputación del Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas en general es negativa. Esto puede apreciarse en las numerosas páginas web y perfiles en redes sociales de los comités locales de la oposición, sienten que han sido abandonados por la comunidad internacional. El líder de la coalición opositora en el exilio, Moaz al-Jatib, renunció a modo de protesta por la “inacción del mundo”.¹⁹⁸

Esa es sólo una de las formas en las que la intervención en Libia modificó el entendimiento de la responsabilidad de proteger. Además de la oposición siria, varios países cambiaron su percepción sobre la responsabilidad de proteger después de Libia. En los capítulos 2 y 3 se mencionó el descontento de Brasil e India con la interpretación que los interventores hicieron del mandato, se sintieron “traicionados”. De la misma manera, Rusia y China pasaron de la abstención a la oposición activa a cualquier tipo de intervención en Siria.

Este caso nos permite reflexionar sobre la importancia de los mandatos. Un mandato impreciso es vulnerable a interpretaciones más vagas que las pensadas inicialmente por los miembros. El mandato se propone un objetivo, proteger a la población civil, pero debe contemplar las posibles consecuencias de cumplir ese objetivo, como el daño colateral, la caída del gobierno en ejercicio, perturbación social. Los abusos de mandato dificultan la autorización de futuras intervenciones.

198 Syria opposition chief quits over world ‘inaction’. AFP 2013 Abril 21. URL: <http://www.arabnews.com/news/448916>. Consultado 2013 Abril 21.

No obstante, se mencionaron otros motivos que contribuyeron al endurecimiento de las posturas de Rusia y China en el caso de Siria. Entre ellos, intereses económicos, políticos, interpretaciones distintas de los eventos en el terreno y concepciones distintas de los asuntos globales.

A causa de la parálisis en el Consejo de Seguridad, otras medidas no coercitivas fueron probadas, pero sufrieron limitaciones derivadas del escaso apoyo político. Los planes de paz no eran aceptados genuinamente por las partes, la misión de observadores no pudo ejercer su trabajo con libertad, y a Kofi Annan se le asignó una tarea “imposible”.

Organizaciones regionales y coaliciones internacionales cobraron relevancia. Reconocieron a los rebeldes como legítimos representantes del pueblo sirio y algunos decidieron armarlos. Eventualmente, Siria se convirtió en una guerra regional y una “guerra proxy”, un conflicto armado interno en el que ambas partes son armadas y financiadas por actores extranjeros.

Como se ve, la decisión de intervenir en Libia y no hacerlo en Siria responde por un lado a factores relacionados estrictamente con la responsabilidad de proteger y su implementación; por el otro, a las particularidades de cada caso y actores involucrados.

Para que la responsabilidad de proteger no pierda el prestigio que construyó durante una década, es necesaria una aplicación correcta y consistente. La selectividad en base a las voluntades políticas deberá ser reducida en pos de cumplir el objetivo principal, proteger a la población civil. Una aplicación irregular de la responsabilidad de proteger sin dudas elevará acusaciones de doble estándar.

Las consecuencias de no intervenir pueden ser desconfianza de la responsabilidad de proteger, o que sea entendida como una herramienta de intervención más que de protección.

Desde sus inicios en el año 2000, la esencia de la responsabilidad de proteger ha sido proteger a la población de los crímenes masivos, utilizando todos los medios contemplados en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas. Siendo la intervención, la instancia más controvertida de la responsabilidad de proteger, probablemente porque desafía la noción de soberanía vigente desde 1648.

La alerta temprana y el compromiso en las primeras etapas de un conflicto pueden prevenir su escalada. Con menor perfil, la responsabilidad de proteger no coercitiva ha sido aplicada en Yemen y Bahrein, al mismo tiempo que el mundo lidiaba con las guerras en Libia y Siria.

En Yemen, el Secretario General de Naciones Unidas y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo lograron una transición política acordada entre el gobierno de Ali Abdullah Saleh y la oposición en noviembre de 2011.¹⁹⁹

En Bahrein, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo intervino con sus tropas. Esta “intervención militar” fue requerida por el gobierno de Manama para evitar los crecientes enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas armadas que causaron más de 90 muertos en entre 2011 y 2012.²⁰⁰ El 29 de junio de 2011, fue formada la Comisión Independiente de Investigación de Bahrein, con el asesoramiento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas

199 Yemen's Saleh agrees to transfer power. Al Jazeera 2011 Noviembre 23. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/11/2011112355040101606.html>. Consultado 2013 Mayo 20.

200 Gulf states send forces to Bahrain following protests. BBC 2011 Marzo 11. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12729786>. Consultado 2013 Mayo 20.

para investigar los abusos cometidos. La Comisión identificó a quienes cometieron violaciones a los derechos humanos, incluidos 17 casos de tortura. La Comisión recomendó restituir en sus trabajos a los despedidos por activismo, liberar presos políticos, enjuiciar a los responsables.²⁰¹ Aunque la represión política continúa y las recomendaciones fueron seguidas sólo parcialmente por el gobierno de Bahrein, parece haber sido suficiente para aplacar parte de las protestas.

Los casos de Yemen y Bahrein nos recuerdan la importancia de la responsabilidad de prevenir y de las organizaciones regionales.

La intervención militar no siempre es la mejor alternativa. Hay situaciones tan complejas en las que una intervención causaría más daños que beneficios. Por ejemplo en Pakistán, donde los ataques contra la minoría hazara mataron 400 personas en 2012 y 300 en enero y febrero de 2013. Los autores de los ataques étnicos son Lashkar-e-Jhangvi, al-Qaeda y el Talibán Pakistání, tres grupos clandestinos, cuyos miembros están dispersos entre la población en regiones montañosas y remotas, o en áreas con alta densidad poblacional, como la ciudad de Karachi, con 21 millones de habitantes.^{202 203} Sería difícil, sino imposible, atacar a los perpetradores de crímenes sin causar mayor daño. En este caso el camino sería cumplir el compromiso contraído en el artículo 138 de la Cumbre Mundial de 2005: incentivar y asistir al Estado pakistaní a ejercer su responsabilidad de proteger, ya que no es el perpetrador.

201 Bahrain Independent Commission of Inquiry. Sitio oficial de la Comisión. URL: <http://www.bici.org.bh/>. Consultado 2013 Mayo 20.

202 Waraich O. Under Attack: Who Will Stop the Killing of Pakistan's Shi'ites?. TIME 2013 Marzo 06. URL: <http://world.time.com/2013/03/06/under-attack-who-will-stop-the-killing-of-pakistans-shiites/>. Consultado 2013 Mayo 20.

203 Pakistan bomb: Karachi standstill after Shias attacked. BBC 2013 Marzo 04. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21651956>. Consultado 2013 Mayo 20.

La responsabilidad de proteger implica una responsabilidad de prevenir la pérdida de vidas, una responsabilidad de reaccionar cuando la crisis sea inminente, una responsabilidad de reconstruir cuando el conflicto se haya resuelto. En todas las etapas, el objetivo es proteger a las poblaciones civiles del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. La implementación oportuna y decisiva de la responsabilidad de proteger es una poderosa disuasión, pero su vigencia depende del compromiso constante de la comunidad internacional de no tolerar esos crímenes.

En la práctica, la aplicación ha probado ser difícil, selectiva, controvertida. Pero que no se pueda hacer efectiva la responsabilidad de proteger en todos los casos no nos exime de hacerlo en aquellos casos que sí podamos.

Un cambio de paradigma estaba ocurriendo. En los últimos años del siglo XX, intervenciones humanitarias tuvieron lugar en Yugoslavia, Somalia, Timor Oriental, se formaron tribunales internacionales para los crímenes cometidos en Yugoslavia y Ruanda, y se firmó el Estatuto de Roma. En ese contexto, la responsabilidad de proteger representa la transición de las relaciones internacionales basadas en la soberanía hacia las relaciones centradas en los individuos.

BIBLIOGRAFÍA

Ahmida A.A. Libya: Social origins of dictatorship, and the challenge for democracy. *The Journal of the Middle East and Africa* 2012 Mayo 29; 3(1):70-81.

Cançado Trindade A.A. La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI. *Revista IIDH*. 2007 Julio-Diciembre; Vol. 46: 273-329. p. 279. URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22025.pdf>.

Crisis Group. Too Close for Comfort: Syrians in Lebanon. *Middle East Report N° 141*, 2013 Mayo 13. URL: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North20Africa/Iraq20Syria20Lebanon/Lebanon/141-too-close-for-comfort-syrians-in-lebanon.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North20Africa/Iraq20Syria20Lebanon/Lebanon/141-too-close-for-comfort-syrians-in-lebanon.pdf).

International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to protect*. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre; 2011.

Keller L.M. The false dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court. *Hague Justice Journal* 2008; 3(1):12-47. 2008

Robertson G. *Crimes Against Humanity*. 3ra ed. Australia, Victoria: Penguin Group; 2008.

Robinson F, editor. *The New Cambridge History of Islam; Vol. 5, The Islamic World in the Age of Western Dominance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press; 2010.

Documentos de Naciones Unidas

Annan K. Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas. 2012
Marzo 27. Símbolo del documento: A/54/2000.

Asamblea General de Naciones Unidas. Transcripción de la sesión. 2012 Febrero 16.
Símbolo del documento: A/66/PV.97.

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 63/308. 2009 Octubre 7.
Símbolo del Documento A/RES/63/308.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1674. 2006 Abril 28. Símbolo
del documento: S/RES/1674.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1970. 2011 Febrero 26.
Símbolo del documento: S/RES/1970

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1973. 2011 Marzo 17.
Símbolo del documento: S/RES/1973 (2011).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Transcripción de la sesión 6498. 2011
Marzo 17. Símbolo del documento: S/PV.6498.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Transcripción de la sesión 6524. 2011
Abril 27. Símbolo del documento: S/PV.6524.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación
en Siria. 2011 Octubre 4. Símbolo del documento: S/2011/612.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación
en Siria. 2012 Febrero 4. Símbolo del documento: S/2012/77.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Borrador de resolución sobre la situación

en Siria. 2012 Julio 19. Símbolo del documento: S/2012/538.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2042. 2012 Abril 14. Símbolo del documento: S/RES/2042.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2043. 2012 Abril 21. Símbolo del documento: S/RES/2043.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. UN SG. Comunicado de prensa 2012 Febrero 23. Símbolo del documento: SG/SM/14124. URL: <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sgsm14124.doc.htm>.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2011 Noviembre 23. Símbolo del documento: A/HRC/S-17/2.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2012 Febrero 22. Símbolo del documento: A/HRC/19/69

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2012 Agosto 15. Símbolo del documento: A/HRC/21/50

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. 2013 Febrero 18. Símbolo del documento: A/HRC/22/59

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Report of the International Commission of Inquiry on Libya. 2012 Marzo 8. Símbolo del documento: A/HRC/19/68.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución S15/1. 2011 Febrero 25. Símbolo del documento: A/HRC/RES/S-15/1

Corte Penal Internacional. Open Debate in the Security Council on Peace and justice, with a special focus on the role of the International Criminal Court. 2012 Octubre 17. URL: http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/asp%20events/previous%20calendar/ASP%20Calendar202012/Pages/Open-Debate-in-the-Security-Council-on-Peace-and-justice,-with-a-special-focus-on-the-role-of-the-International-Criminal-Co.aspx.

Embajador permanente de Brasil en Naciones Unidas. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 2011 Noviembre 11. Símbolo del documento: A/66/551-S/2011/701

Estatuto de Roma. 1998

Ki-moon B. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2009 Enero 12. Símbolo del documento: A/63/677.

Ki-moon B. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Secretario General de Naciones Unidas 2011 Junio 28. Símbolo del documento: A/65/877.

Liga Árabe. Resolución 7442. 2011 Noviembre 27.

Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nüremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal. 1950. URL: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/full/390>.

Naciones Unidas. Uniting for peace. General Assembly resolution 377 (v). New York, 3 november 1950. URL: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html>.

Naciones Unidas. Carta de Naciones Unidas. 1945

Naciones Unidas. Cumbre Mundial 2005 Septiembre 15. Símbolo del documento: A/RES/60/1

Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Humanitarian Bulletin: Syria. Número 24. 23 abril-6 mayo de 2013. URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syria%20Humanitarian%20Bulletin%20-%20Issue%20%2324.pdf>.

Thomas Gürber. Carta presentada por el Chargé d'affaires a.i suizo Thomas Gürber de parte de 58 países. 2013 Enero 14. Símbolo del documento: A/67/694 – S/2013/19.

Informes de organizaciones no gubernamentales

Amnesty International. La lucha por Libia: Homicidios, desapariciones y tortura. Madrid: Editorial Amnistía Internacional; 2011 Septiembre 13.

Amnesty International. Libya: Rule of law or rule of militias?. Londres: Amnesty International Publications; 2012 Julio 9.

Amnesty International. 'I wanted to die'. Syria's torture survivors speak out. Londres: Peter Benenson House; 2012 Marzo 14.

Human Rights Watch. Archipiélago de tortura. Nueva York: Human Rights Watch; 2012 Julio 3.

Human Rights Watch. Unacknowledged deaths: civilian casualties in NATO's air campaign in Libya. Nueva York: Human Rights Watch; 2011 Mayo 13.

War Child UK. Syria: a war on childhood. 2012 Julio 23.

Artículos periodísticos

Al Arabiya exclusive: Syria's peace envoy Brahimi to resign end of May. Alarabiya 2013 Mayo 2. URL: <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/05/02/Al-Arabiya-Exclusive-Syrian-envoy-Brahimi-to-resign-end-of-May.html>.

Albayrak A. Turkey denies deporting Syrians. Wall Street Journal 2013 Marzo 28. URL: <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323361804578388402439423328.html>

Al-Khalidi S. Survivors of Syria's Hama massacre watch and hope. Reuters 2011 Julio 7. URL: http://www.reuters.com/article/2011/07/07/us-syria-hama-idUSTRE7665R620110707_07/07/2011.

Al-Mashhadani S, Coles I. Iraq shuts border post after Syrian rebels seize frontier. Reuters 2013 Marzo 3. URL: <http://www.reuters.com/article/2013/03/03/us-iraq-syria-border-idUSBRE92206U20130303>.

Arab League calls for no-fly zone – state TV. Reuters 2011 Marzo 12. URL: <http://www.reuters.com/article/2011/03/12/libya-arabs-council-idAFLDE72B0DW2011>.

Arab League recognizes Syria's new opposition bloc. Alarabiya 2012 Noviembre 12. URL: <http://english.alarabiya.net/articles/2012/11/12/249215.html>.

Arab League suspends Syria mission. Al Jazeera 2012 Enero 28. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/01/2012128135637813123.html>.

Arnold D. Syria's 1982 Hama Massacre recalled: lesson for Assad today? Voice of America 2012 Febrero 3. URL: <http://middleeastvoices.voanews.com/2012/02/syrias-1982-hama-massacre-recalled-lesson-for-assad-today/>.

Atassi B. Free Syrian Army grows in influence. Al Jazeera 2011 Noviembre 16.
URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/11/20111116154829885782.html>

Barfi B. After Qaddafi. The New Republic 2012 Febrero 8. URL:
<http://www.newrepublic.com/article/world/magazine/100525/qaddafi-libya-revolution-n>
tc.

Barker A. 100 Syrian deserters killed or wounded. ABC 2011 Diciembre 21. URL:
<http://www.abc.net.au/news/2011-12-21/100-syrian-deserters-killed-or-wounded/37412>
12.

Beaubien J. Arab League reprimands Libya's Ghadafi. NPR 2011 Febrero 22. URL:
<http://www.npr.org/2011/02/22/133971244/Arab-League-Reprimands-Libyas-Gadhafi>.

Black I. Iran confirms it has forces in Syria and will take military action if pushed.
The Guardian 2012 Septiembre 16. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/16/iran-middleeast>.

Black I. Kofi Annan resigns as Syria envoy. The Guardian 2012 Agosto 2. URL:
<http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/02/kofi-annan-resigns-syria-envoy>.

Black I. Libya's day of rage met by bullets and loyalists. The Guardian 2011 Febrero
17. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/17/libya-day-of-rage-unrest>

Black I. Syrian opposition takes Arab League seat. The Guardian 2013 Marzo 26.
<http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/26/syrian-opposition-appeals-nato-support>.

Birnbaum M. France sent arms to Libyan rebels. Washington Post 2011 Junio 29.
URL: http://articles.washingtonpost.com/2011-06-29/world/35235276_1_nafusa-mount
ains-hans-hillen-libyan-rebels.

Booth R, Mahmood M, Harding L. Exclusive: secret Assad emails lift lid on life of leader's inner circle. The Guardian 2012 Marzo 14. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/14/assad-emails-lift-lid-inner-circle>.

Campbell J. The African Union on Libya. Council on Foreign Relations 2011 Marzo 12. URL: <http://blogs.cfr.org/campbell/2011/03/14/the-african-union-on-libya/>.

Chang I J. China's evolving stance on Syria. Middle East Institute 2013 Febrero 18. <http://www.mei.edu/content/chinas-evolving-stance-syria>.

Chivers CJ, Schmitt E. Arms airlift to Syrian rebels expands, with C.I.A. aid. New York Times 2013 Marzo 24. URL: <http://www.nytimes.com/2013/03/25/world/middleeast/arms-airlift-to-syrian-rebels-expands-with-cia-aid.html>.

Chivers CJ, Schmitt E. In shift, Saudis are said to arm rebels in Syria. New York Times 2013 Enero 25. URL: <http://www.nytimes.com/2013/02/26/world/middleeast/in-shift-saudis-are-said-to-arm-rebels-in-syria.html>.

Choucair S. China's diplomatic interpretations of Middle East affairs. Al Jazeera Center for Studies 2013 Abril 24. URL: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/04/201341611204179344.htm>.

Chulov M. Syria votes on new constitution as shelling of Homs continues. The Guardian 2012 Febrero 26. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/26/syria-referendum-constitution-homs-shelling>.

Declaran hoy la “liberación” de Libia. La Nación 2011 Octubre 23. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1417045-declaran-hoy-la-liberacion-de-libia>.

Efraim Halevy. Israel's man in Damascus. Foreign Affairs 2013 Mayo 5. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139373/efraim-halevy/israels-man-in-damascus>.

El gobierno rebelde se instala en Trípoli e inicia la transición. La Nación 2011 Agosto 26. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1400724-el-gobierno-rebelde-se-instala-en-tripoli-e-inicia-la-transicion>.

Escritt T, Heavens A. Libya must hand over Gaddafi spy chief: Hague judges. Reuters 2013 Febrero 7. URL: <http://www.reuters.com/article/2013/02/07/us-libya-icc-senussi-idUSBRE9160HT20130207>.

EU eases Syria oil embargo to help opposition. BBC 2013 Abril 22. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-22254996>.

Evans D, Holmes O. Israel strikes Syria, says targeting Hezbollah arms. Reuters 2013 Mayo 5. <http://www.reuters.com/article/2013/05/05/us-syria-crisis-blasts-idUSBRE94400020130505>.

Evans G. UN targets Libya with pinpoint accuracy. Sydney Morning Herald 2011 Marzo 24. URL: <http://www.smh.com.au/opinion/politics/un-targets-libya-with-pinpoint-accuracy-20110323-1c6pc.html>.

Fahim K, Saad H. New York Times 2013 Febrero 8. URL: <http://www.nytimes.com/2013/02/09/world/middleeast/a-faceless-teenage-refugee-who-helped-ignite-syrias-war.html>.

Friends of Syria recognize opposition. Al Jazeera 2012 Diciembre 12. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/12/201212124541767116.html>.

Gobierno libio advierte con una "fulminante" respuesta a las protestas. BBC Mundo 2011 Febrero 18. http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2011/02/110218_ultnot_libia_protestas_respuesta_fulminante_az.shtml.

Gulf states send forces to Bahrain following protests. BBC 2011 Marzo 11. URL:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12729786>.

Hassan N. Syria vows to retaliate after attack on police and security forces. The Guardian 2011 Junio 6. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/06/syria-retaliate-attack-on-troops>.

Holmes O. Fighting flares in Lebanese city over Syria loyalties. Reuters 2012 Octubre 23. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/10/23/lebanon-crisis-idUSL5E8LN68T20121023>.

HRW Says 24 Killed in Libyan 'Day of Rage' Protests. Voice Of America 2011 Febrero 17. URL: <http://www.voanews.com/content/hrw-says-24-killed-in-libyan-day-of-rage-protests-116461583/135206.html>.

Herszenhorn D. For Syria, reliant on Russia for weapons and food, old bonds run deep. New York Times 2012 Febrero 19. URL: <http://www.nytimes.com/2012/02/19/world/middleeast/for-russia-and-syria-bonds-are-old-and-deep.html>.

Juan Cole. Despite airport incident, Henry Kissinger is wrong about Libya. 2012 Mayo 6. URL: <http://www.juancole.com/2012/06/despite-airport-incident-henry-kissinger-is-wrong-about-libya.html>.

Khan A. On 30th anniversary of Hama Massacre, Syrian troops lock down city. PBS 2012 Febrero 2. URL: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/syria-undercover/on-30th-anniversary-of-hama-massacre-syrian-troops-lock-down-city/>.

Khan U. Casualty figures exaggerated, says Ministry. Libya Herald 2013 Enero 7. URL: <http://www.libyaherald.com/2013/01/07/casualty-figures-exaggerated-says-ministry/>.

La ONU eleva la cifra de muertos en Siria a más de 7.500. BBC Mundo 2012

Febrero 28. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/02/120228_ultnot_siria_onu_cifra_en.shtml.

Landler M. Obama's choice: to intervene or not in Libya. New York Times 2011 Marzo 5. URL: <http://www.nytimes.com/2011/03/06/weekinreview/06protect.html>.

Libia: condenas y renuncias en todo el mundo. BBC Mundo 2011 Febrero 23. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110222_libia_onu_condena_jrg.shtml.

Libia: las fuerzas de Gadafi se acercan a la principal base rebelde. BBC Mundo 2011 Marzo 15. URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110315_libia_avances_gadafi_exclusion_aerea_fp.shtml.

Libya's all-important post-election steps. Washington Post 2012 Julio 9. URL: http://articles.washingtonpost.com/2012-07-09/opinions/35488161_1_mahmoud-jibril-political-parties-islamist.

Libya and its militias. Who's in charge?. The Economist 2012 Noviembre 29. URL: <http://www.economist.com/node/21563778>.

Libya on the line. Al-Jazeera 2012 Mayo 11. URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libyaontheline/2012/05/201251173614897923.html>.

Los sirios vuelven a la calle pese a las medidas tomadas por el Gobierno. El Mundo 2011 Marzo 24. URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/24/internacional/1300986985.html>.

Lucas R. Pattern seen in alleged chemical arms use in Syria. AP 2013 Abril 28. URL: <http://news.yahoo.com/pattern-seen-alleged-chemical-arms-syria-191327590.html>.

Lynch C. Exclusive: Leaked Syria observers' report details failings of mission. Foreign Policy, sección Turtle Bay, 2012 Enero 31. URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/01/31/exclusive_leaked_syria_observers_report_details_failings_of_mission.

Lyon A. Syria referendum goes ahead amid military onslaught. Reuters 2012 Febrero 26. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/02/26/us-syria-idUSL5E8DB0BH20120226>.

Military intervention in Libya: perspectives from China, Russia and India. Rising Powers Initiative 2011 Marzo 24. URL: <http://www.risingpowersinitiative.org/military-intervention-in-libya-perspectives-from-china-russia-and-india/>.

Milne S. If the Libyan war was about saving lives, it was a catastrophic failure. The Guardian 2011 Octubre 26. URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/oct/26/libya-war-saving-lives-catastrophic-failure>.

Nebehay S. Most Houla victims killed in summary executions: U.N. Reuters 2012 Mayo 29. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/05/29/us-syria-un-idUSBRE84S10020120529>.

Officers fire on crowd as Syrian protests grow. New York Times 2011 Marzo 20. URL: <http://www.nytimes.com/2011/03/21/world/middleeast/21syria.html>.

Pakistan bomb: Karachi standstill after Shias attacked. BBC 2013 Marzo 04. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21651956>.

Pikielny A. Luis Moreno Ocampo: “el mundo está listo para detener los crímenes masivos pero no la corrupción”. La Nación 2012 Noviembre 18. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1527595-luis-moreno-ocampo-el-mundo-esta-listo-para-det>

ener-los-crímenes-masivos-pero-no-la-corrupci.

Pilkington E, Rice X, Stephen C, Norton-Taylor R. Gaddafi faces new ICC charges for using rape as weapon in conflict. The Guardian 2011 Junio 9. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/08/gaddafi-forces-libya-britain-nato>.

Prashad V. When protector turned killer. Jadaliyyah.com 2012 Junio 10. URL: <http://www.jadaliyya.com/pages/index/5950/when-protector-turned-killer>.

Q&A: Syria sanctions. BBC 2012 Marzo 23. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15753975>.

Rebels: Hizbullah training thousands in Bekaa Valley to turn tide in Syrian war. World Tribune 2013 Marzo 8. URL: <http://www.worldtribune.com/2013/03/08/rebels-hizbullah-training-thousands-in-bekaa-valley-to-turn-tide-in-syrian-war/>.

Rising from the ruins. The Economist 2012 Noviembre 17. URL: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21566707-amid-lingering-violence-modern-state-struggling-take-shape-rising>.

Roseberg C. EU views Syria opposition 'legitimate' representative. AFP 2012 Noviembre 19. URL: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iqVeEInoOTVkJMbHe—041BmmeFw>.

Rubinfeld S. Corruption currents. Libya probes Gadhafi-era oil deals with Chinese companies. Wall Street Journal 2012 Mayo 23. URL: <http://blogs.wsj.com/corruption-currents/2012/05/23/libya-probes-gadhafi-era-oil-deals-with-chinese-companies/>.

Russia on the military intervention of Libya. Ośrodek Studiów Wschodnich 2011 Marzo 23. URL: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-03-23/russia->

military-intervention-libya.

Shuaib A, al-Shalchi H. Libya probes oil contracts unders Gaddafi. Reuters 2012 Abril 9. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/04/09/us-libya-iocs-investigation-idUSBRE8380GK20120409>.

Slaughter A. Anne-Marie Slaughter. Interests vs. Values? Misunderstanding Obama's Libya strategy. New York Review of Books 2011 Marzo 30. URL: <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2011/mar/30/interests-values-obamas-libya-strategy/>.

Spencer R. Syria: Bashar al-Assad tells Barbara Walters 'I'm not in charge of the army'. The Telegraph 2011 Diciembre 7. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8939924/Syria-Bashar-al-Assad-tells-Barbara-Walters-Im-not-in-charge-of-the-army.html>.

Spencer R. Britain and France renew efforts to lift arms embargo on Syrian rebels. The Telegraph 2013 Abril 21. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10008809/Britain-and-France-renew-efforts-to-lift-arms-embargo-on-Syrian-rebels.html>.

Stack L. In slap at Syria, Turkey shelters anti-Assad fighters. New York Times 2011 Octubre 27. URL: <http://www.nytimes.com/2011/10/28/world/europe/turkey-is-sheltering-antigovernment-syrian-militia.html>.

Syrian army units 'clash over crackdown'. Al Jazeera 2011 Abril 28. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/04/2011428182333234775.html>.

Syria opposition chief quits over world 'inaction'. AFP 2013 Abril 21. URL: <http://www.arabnews.com/news/448916>.

Syria unrest: Arab League adopts sanctions in Cairo. BBC 2011 Noviembre 27.
URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15901360>.

Syria: What really happened in Jisr al-Shughour? BBC 2011 Junio 07. URL:
<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13679109>.

The Damascus Spring. Carnegie Middle East Center, 2012 Abril 1. URL:
<http://carnegie-mec.org/publications/?fa=48516>.

The National. Amal Hanano. The National 2012 Marzo 30. URL:
<http://www.thenational.ae/lifestyle/the-syrian-schoolboys-who-sparked-a-revolution>.

Transcripción: ABC's Barbara Walters' Interview With Syrian President Bashar al-Assad. ABC 2011 Diciembre 07. URL: <http://abcnews.go.com/International/transcript-abcs-barbara-walters-interview-syrian-president-bashar/story?id=15099152>.

Vittozzi K. Syria agrees to Arab League observer mission. France 24, AP 2011 Diciembre 19. URL: <http://www.france24.com/en/20111219-syria-signs-deal-allow-arab-league-observer-mission-cairo-damascus-protests>.

Von Eggert K. Russia made error of judgment with Libya. The Telegraph 2011 Octubre 5. URL: <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/opinion/8808370/Russia-error-of-judgment-Libya.html>.

Waraich O. Under Attack: Who Will Stop the Killing of Pakistan's Shi'ites?. TIME 2013 Marzo 06. URL: <http://world.time.com/2013/03/06/under-attack-who-will-stop-the-killing-of-pakistans-shiites/>.

Wilson N. I flew secret missions carrying cash and weapons into Syria for Assad, pilot reveals. The Telegraph 2013 Marzo 24. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9949957/I-flew-secret-missions-carrying-cash-and-weapon>

s-into-Syria-for-Assad-pilot-reveals.html.

Wright T. Brazil hosts workshop on "responsibility while protecting". The Multilateralist blog, Foreign Policy 2012 Agosto 29. URL: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2012/08/29/brazil_backs_responsibility_while_protecting.

Yemen's Saleh agrees to transfer power. Al Jazeera 2011 Noviembre 23. URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/11/2011112355040101606.html>.

York G. Gadhafi's dying dream of African unity. The Globe and Mail 2011 Febrero 21. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/africa-mideast/gadhafis-dying-dream-for-african-unity/article1915485/>.

Zhongsheng. Do not abandon hope for peaceful resolution to Libyan crisis. People's Daily Online 2011 Marzo 21. URL: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/98649/7326329.html>.

Videos

Coronel Riad al-Assad. Discurso. 2011 Julio 29. ضباط شرفاء من العلوية يتعرضون للتعذيب والقتل بتهمة التعاون مع الثوار [video online] URL: <http://youtu.be/SZcCbIPM37w>.

Muammar Kaddafi. Discurso. 2011 Febrero 22. كلمة العقيد معمر القذافي حول تطورات الوضع في ليبيا [video online]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=I7rPT09A19U>.

ضباط شرفاء من العلوية يتعرضون للتعذيب والقتل بتهمة التعاون مع الثوار [video online] URL:

<http://youtu.be/nUD8rRCncwE>.

Sitios web

ACNUR. 2013 UNHCR country operations profile – Libya. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49e485f36.html>.

Bahrain Independent Commission of Inquiry. Sitio oficial de la Comisión. URL: <http://www.bici.org.bh/>.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>.

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Syria Sanctions (Última actualización 18/04/2013). URL: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/syria.aspx>.

Global Centre for the Responsibility to Protect. Sitio oficial. URL: http://www.globalr2p.org/about_us.

Naciones Unidas. Sitio oficial de UNSMIS. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml>.

Syria: new constitution, 2012. Al-Bab. URL: http://www.al-bab.com/arab/docs/syria/syria_draft_constitution_2012.htm.

The speeches of President Bashar al Assad. SANA. URL: <http://sana.sy/eng/article/543.htm>.

Unión Europea. EU Restrictive Measures – Syria. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/syria/press_corner/eu_restrictive_measures/index_en.htm.