



FACULTAD DE DERECHO

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: RUSIA Y LA GUERRA DE SIRIA

Autor: Javier de la Puerta Cresis

Director: Susana De Tomás Morales

Derecho Internacional Público

Madrid

Abril de 2017

Javier
de la Puerta
Cresis

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: RUSIA Y LA GUERRA DE SIRIA



Índice

Resumen	3
Palabras clave	3
Abstract	4
Key words	4
1. Introducción	5
2. La Responsabilidad de Proteger: Definición y Antecedentes	7
2.1 <i>Definición del concepto</i>	7
2.2 <i>Antecedentes Históricos</i>	8
3. La Responsabilidad de proteger	15
3.1 <i>Nacimiento</i>	15
3.2 <i>Los elementos de la responsabilidad de proteger</i>	16
3.3 <i>Los tres pilares</i>	20
4. El Contexto de la Guerra de Siria	24
4.1 <i>Libia: el único precedente</i>	24
4.2 <i>Rusia y la Responsabilidad de proteger. Una historia de conveniencia</i>	25
5. El Conflicto de Siria	30
5.1 <i>Cronología de la Guerra de Siria</i>	30
6. La Intervención de Rusia y la Responsabilidad de proteger	35
6.1 <i>La intervención rusa en Siria</i>	35
6.2 <i>¿Responsabilidad de proteger o intervención partidista?</i>	36
7. Alternativas al Consejo de Seguridad	42
7.1 <i>Unión pro paz</i>	43
8. Conclusiones	47
9. Bibliografía	49

Resumen

La responsabilidad de proteger no ha tenido una existencia fácil. Desde su nacimiento a principios del siglo XXI, tan sólo ha podido articularse una operación militar con el procedimiento previsto por este concepto jurídico. En la mayoría de conflictos mundiales, los continuos vetos de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en especial de Rusia, han evitado una solución consensuada por la comunidad internacional. Es el objetivo de este trabajo, hacer un estudio del estado en que se encuentra la responsabilidad de proteger, centrandlo nuestro análisis en la intervención de Rusia en Siria. Arrojar luz sobre una intervención del mayor opositor de la responsabilidad de proteger, realizada en el mayor conflicto de nuestros días, nos permitirá apreciar mejor cuál es la situación de este nuevo concepto jurídico.

Palabras clave

Responsabilidad de proteger, R2P, Guerra de Siria, Secretario General, resolución, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, intervención humanitaria, soberanía, comunidad internacional.

Abstract

The responsibility to protect has not had an easy existence. From its beginnings at the early years of the 21st century, only one military operation has been articulated with the procedure provided by this legal concept. In most world conflicts, the continued veto of permanent members of the Security Council, especially Russia, has avoided a solution agreed by the international community. It is the purpose of this paper to make a study of the current situation of the responsibility to protect, focusing our analysis on the intervention of Russia in Syria. Shedding light on an intervention of the greatest opponent of the responsibility to protect, carried out in the greatest conflict of our days, will allow us to appreciate the situation of this new legal concept in a better way.

Key words

Responsibility to protect, R2P, Syrian war, Secretary-General, resolution, United Nations, Security Council, humanitarian intervention, sovereignty, international community.

1: Introducción

Los límites de la soberanía e integridad territorial de los Estados, ha obsesionado por igual a politólogos y juristas durante largos siglos. Varias son las preguntas que surgen. ¿Puede un gobernante cometer crímenes impunemente dentro de sus fronteras, amparándose en la soberanía que ejerce sobre su pueblo? ¿No tiene la soberanía aparejados unos deberes, además de unos derechos? Y desde una perspectiva más internacionalista. ¿Tiene la comunidad internacional algún derecho o deber, con la protección de las vidas humanas en otros Estados?

La responsabilidad de proteger, es un concepto relativamente nuevo, que trata de dar respuesta a estas preguntas. Este trabajo tratara de dar respuesta a dos objetivos fundamentales. Por un lado, estudiar el encaje de la intervención de Rusia en la Guerra de Siria dentro de este concepto y, por otro lado, trazar un dibujo de cuál es la situación actual de la doctrina de la responsabilidad de proteger, para ver que podemos esperar de ella en el futuro.

La metodología empelada será eminentemente cualitativa e inductiva. Cualitativa en cuanto basaremos este trabajo en las resoluciones de las Naciones Unidas (ONU) que han tratado esta cuestión, así como en las opiniones doctrinales de los juristas que han analizado la responsabilidad de proteger y sus antecedentes durante las pasadas décadas. E inductiva, en cuanto el análisis que realizaremos consistirá en el estudio de la doctrina general de la responsabilidad de proteger, para luego investigar el encaje del caso concreto de la intervención rusa en Siria en dicho concepto.

Empezaremos el trabajo, explicando el concepto actual de responsabilidad de proteger, y explicando sus antecedentes jurídicos en la historia del derecho internacional. De esta forma, conseguiremos entender esta doctrina, que es requisito fundamental para conseguir ambos objetivos propuestos.

A continuación, daremos un paso al presente, y analizaremos la práctica de la responsabilidad de proteger en la actualidad, mediante el estudio de los casos de Libia y Siria. Se realizará un seguimiento de ambos conflictos desde la perspectiva jurídica internacional, usando como línea conductora las distintas reuniones y resoluciones tanto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como del Consejo de Seguridad.

Incluiremos en estos capítulos un seguimiento de las posiciones de Rusia sobre la responsabilidad de proteger. Con estos capítulos, conseguiremos cerrar uno de los objetivos de este trabajo, concluir en qué situación se encuentra actualmente la responsabilidad de proteger como doctrina internacional. Además, nos servirán de contexto para abordar el segundo de los objetivos, el estudio de la intervención de Rusia en Siria.

El penúltimo capítulo del trabajo versará precisamente sobre esta intervención militar. Compararemos las operaciones militares de Rusia, con los elementos esenciales de la responsabilidad de proteger que ya habíamos desengranado con anterioridad, lo que nos permitirá sacar una conclusión clara sobre si en efecto, concurren los requisitos para entender que Rusia actuó para proteger a la población siria según la doctrina internacional

Por último, concluiremos la parte sustantiva del trabajo con una reflexión sobre el futuro de la responsabilidad de proteger. El camino que recorreremos durante el trabajo, nos debe servir para saber si el desarrollo que a día de hoy tiene la responsabilidad de proteger, es adecuado y suficiente, o por el contrario se impone una reforma del mismo o de sus cauces de actuación.

En 1762, Jean-Jacques Rousseau publicó “El contrato social”. En aquel momento, era difícil imaginar, que esta obra daría lugar a una nueva concepción de soberanía. Una concepción, que imponía al soberano la obligación de proteger a su pueblo a cambio del poder que recibía de ellos. La responsabilidad de proteger, debe ser “El contrato social” del Derecho Internacional. Una nueva concepción de la soberanía, que imponga la obligación moral de salvaguardar las vidas de todas las personas, y que extienda esa obligación a toda la comunidad internacional.

2: La Responsabilidad de Proteger: Definición y Antecedentes

2.1 Definición del concepto

Debemos empezar, como no podía ser de otra manera, definiendo brevemente cual es el concepto de responsabilidad de proteger (R2P), que será el concepto clave de estudio en nuestro trabajo. Celia Añaños Meza¹ define el concepto recogido por la Naciones Unidas del siguiente modo:

“...la "responsabilidad de proteger" es el reconocimiento de los Estados de su deber primario de proteger a su propia población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, y del deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar o impedir su realización. La misma se irradia en tres áreas de responsabilidad: de prevenir, reaccionar y reconstruir.”

Debemos destacar, algunas de las claves de este concepto, para que podamos entender de forma adecuada el trabajo que sigue:

- Es un concepto de reciente nacimiento, siendo su origen una iniciativa canadiense en el año 2000. No obstante, su aparición no ha carecido de controversia, y desde la primera vez que se discutiera el concepto, ha sufrido numerosas modificaciones que lo han hecho ir variando. Por si esto fuera poco, no existe consenso entre la doctrina internacionalista del carácter que ha adquirido la responsabilidad de proteger, habiendo defensores de que se ha convertido en una norma emergente de Derecho Internacional², y autores más escépticos que niegan que la Responsabilidad de proteger tenga la entidad de norma internacional todavía. Estamos por tanto ante un concepto nuevo, pero que ya ha evolucionado desde su nacimiento, y lo que es más importante, un concepto sobre cuya naturaleza la doctrina tiene serias dudas.

¹ Añaños Merán, C. (2010). La "responsabilidad de proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "responsabilidad de proteger". Anuario mexicano de derecho internacional, [online] 10. Available at: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542010000100006.

² Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 2.23, p.16;

- En segundo lugar, es necesario definir cuál es la razón de la polémica de la responsabilidad de proteger, y cuáles son los conceptos en conflicto. Se trata de la confrontación de dos principios que se han convertido en claves para el Derecho Internacional, y que siempre generan una enorme polémica: la soberanía de los Estados, y los Derechos Humanos³. A grandes trazos, podríamos decir que la R2P, genera una limitación de la soberanía nacional, o incluso una redefinición del concepto de soberanía según algunos autores⁴, con la intención de garantizar la protección de los Derechos Humanos dentro de las fronteras de todos los Estados. Por simplificar, el concepto que aquí nos ocupa, trata de definir en qué circunstancias es posible una intervención internacional en un Estado soberano, con la intención de garantizar la defensa de los Derechos Humanos dentro de sus fronteras⁵.

Una vez hecho un dibujo preliminar de la R2P, debemos hacer una contextualización histórica del concepto, explicando las diferentes etapas que llevaron a su nacimiento.

2.2 Antecedentes Históricos

La idea previa a la R2P es la intervención militar por razones humanitarias. Aunque hay dudas de cuando nació por primera vez este concepto, la doctrina mayoritaria lo suele fijar en el siglo XIX⁶. En concreto, se suele aceptar la aparición de las intervenciones militares con justificación humanitaria, en relación con las intervenciones de Francia y Gran Bretaña en Oriente Próximo en defensa de los cristianos que allí vivían, alrededor de la mitad del siglo XIX.

En efecto, en 1827 Gran Bretaña intervino contra el Imperio Otomano para frenar las matanzas religiosas que estos estaban llevando a cabo⁷, y en 1856 y 1860, Francia

³ Deng, F., "Frontiers of Sovereignty" *Leiden Journal of International Law*, vol 2, nº 8, 1995.

⁴ García Pérez, R. "La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional", *Revista Electrónica de estudios internacionales*, nº 11, 2006.

⁵ En realidad, esta confrontación sólo se produce directamente en el tercer pilar de la responsabilidad de proteger, que estudiaremos más adelante. No obstante, de momento, es suficiente esta explicación para entender el conflicto entre la responsabilidad de proteger y la soberanía de los Estados.

⁶ Petit de Gabriel, E. (2003). *Las Exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional, 1789-1939*. 1st ed. Madrid: Tecnos.

⁷ Reisman, M. and McDougal, M. (1968). *Memorandum upon humanitarian intervention to protect the Ibo*s. 1st ed. [New Haven?].

intervino en Grecia y en Siria respectivamente, alegando razones humanitarias ante la salvaje persecución que los turcos estaban sometiendo a las minorías cristianas.⁸

No obstante, estas intervenciones enseguida encontraron duros críticos, que dudaban de las verdaderas razones de Francia y Gran Bretaña para intervenir, y que avisaban del enorme peligro que había en justificar agresiones entre países bajo pretextos de protección de la población civil. En particular, se señaló lo conveniente que resultaba para las potencias agresoras las intervenciones realizadas, en cuanto a su posición de poder geopolítica, lo que arrojaba dudas sobre si el uso de la fuerza tuvo en realidad otras razones más oscuras que las alegadas.⁹

Sin embargo, a pesar de todo ello, las intervenciones por razones humanitarias ya habían nacido, y poca duda existía sobre si se le seguiría dando uso en el futuro. García Bermejo define estas intervenciones como:

“... el derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado -con o sin el consentimiento del Gobierno de otro Estado- con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no pueden evitarse más que por un uso de la fuerza”¹⁰

Sigue, sin embargo, una etapa de escasa importancia de las intervenciones humanitarias en el panorama internacional. Esto se debió principalmente a dos factores. El primero es la firma a principios del siglo XX, de los primeros tratados contra el uso de la fuerza entre Estados, lo que evidentemente supone un freno a cualquier tipo de intervención militar contra otro Estado. Especialmente influyentes fueron la Convención Drago-Porter de 1907 y el Pacto Briand-Kellogg. El segundo factor fundamental, fue el estallido sucesivo de las dos Guerras Mundiales, que lejos de iniciarse con justificaciones humanitarias validas, supusieron agresiones unilaterales en toda regla. Se inician así los años de turbulentas guerras mundiales, en las que quedó quebrado el orden internacional, y que por tanto dejó en el olvido el “civilizado” concepto de las intervenciones humanitarias.

⁸ Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria*. 1st ed. Madrid: Los Libros de la Catarata.

⁹ Bonfils, H., *Manual de Derecho Internacional Público*, Rousseau, París, 1984

¹⁰ Bermejo García, R. (1993). *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza*. 1st ed. [Navarra]: Facultad de derecho, Universidad de Navarra.

La tercera etapa evolutiva del concepto, viene junto con la Guerra Fría, que enfrenta a los bloques políticos oriental y occidental, pero también con el nacimiento de las Naciones Unidas, y la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. La nueva organización de la sociedad internacional, trajo consigo estrictas reglas sobre el uso de la fuerza entre Estados, que proscribió a la ilegalidad a las intervenciones militares, incluidas las humanitarias.¹¹ A esto se unía el peligroso equilibrio de poder entre los aliados estadounidenses y los soviéticos, que impedía las intervenciones contra cualquier país del bloque contrario por miedo a represalias.

Sin embargo, el nuevo orden internacional, sí que abría un nuevo horizonte de actuaciones mediante su propio entramado institucional. Se creó el Consejo de Seguridad en el seno de las Naciones Unidas, cuya función primordial es asegurar la paz y seguridad internacionales. Su capacidad de actuación en el ámbito que nos interesa, viene determinada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (1945), donde se establece su competencia para aprobar el uso de la fuerza cuando así se considere necesario para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En concreto el artículo 43 de la Carta dice:

“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”¹²

Esta es, la primera vez que se codifica una forma legal de intervención militar internacional en las fronteras de un Estado soberano, y será el vehículo a través del cual se articule la R2P cuando esta aparezca medio siglo después.

A pesar de ello, el bloqueo del Consejo de Seguridad, debido al veto del que gozaban EE. UU y la URSS cuyos objetivos eran antagónicos, impidió cualquier acción útil por parte del Consejo de Seguridad mientras duró la Guerra Fría, y las únicas intervenciones en que se alegaron motivos humanitarios, fueron realizadas sin la autorización del Consejo de Seguridad. Así, tanto la intervención india en Pakistán para detener la matanza de bengalíes, como la intervención de Vietnam en Camboya

¹¹ Reisman, W. (1984). Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4). *The American Journal of International Law*, 78(3), p.642.

¹² Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII, artículo 43.

para acabar con el terror de Pol Pot como, finalmente, la operación tanzana contra Uganda, se realizaron sin siquiera intentar el procedimiento del Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas. Por ello, todas estas intervenciones, a diferencia de lo que ocurría antes de las Guerras Mundiales, fueron consideradas ilegales por el grueso de la comunidad internacional y la doctrina.¹³

Pasamos a la última etapa previa a la R2P, el último antecedente histórico. Se trata de la última década del siglo XX, cuya peculiaridad es la caída de la URSS y el final del bloqueo del Consejo de Seguridad que esto ocasionó. Es de gran relevancia, la interpretación extensiva que en esta década se hizo del Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas. Este Capítulo establecía, como la razón que justificaba la intervención del Consejo de Seguridad en un Estado soberano, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se llegará en esta década, a un importante consenso, al incluir dentro de este tipo de amenazas las violaciones masivas de Derechos Humanos, lo que abre la puerta a la intervención legal contra un Estado, cuando este esté atentando gravemente contra los Derechos Humanos de su población.¹⁴ Se puede ver aquí, una restricción clara al, hasta entonces, casi sagrado principio de soberanía de los Estados, que ahora ve como los Derechos Humanos de sus propios habitantes, suponen un límite real a su capacidad interna de actuación.

En el marco de esta nueva tendencia, se llevan a cabo de forma casi consecutiva cuatro intervenciones amparadas por el Consejo de Seguridad, y justificadas en la protección de los Derechos Humanos: Irak, Liberia, Somalia y Ruanda. No obstante, ninguna de las cuatro intervenciones llegó a buen puerto, y mostró como este optimismo sobre la protección de los Derechos Humanos, no estaba justificado.

Mientras en la etapa anterior, es la falta de acuerdo institucional lo que impedía las acciones de protección internacionales, en esta etapa era la falta de actuación suficiente una vez logrado el acuerdo, lo que terminaba llevando las acciones al fracaso. Las cuatro intervenciones citadas, en mayor o menor medida, fueron incapaces de completar los objetivos marcados por el Consejo de Seguridad, fallando en su labor de protección civil y debiéndose obligadas a retirarse antes de tiempo sin

¹³ Abellán Honrubia, V. (2013). *Uso de la fuerza armada, prohibición y excepciones*. 1st ed. Madrid: Iprolex.

¹⁴ Díez de Velasco Vallejo, M. and Pérez González, M. (1993). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. 1st ed. Madrid: Tecnos.

un éxito claro. Todo ello hizo que “pasara de moda” la conocida como diplomacia coercitiva. En palabras de Ruiz-Giménez:

*“... al final de la edad de la inocencia de la diplomacia coercitiva, produciéndose un desinfe del altruismo agresivo (...) La moda del intervencionismo humanitario llegaba a su fin, al menos por unos años, hasta que reapareciera en abril de 1999”*¹⁵

A pesar de ello, y desde un punto de vista meramente legal, el progreso realizado fue enorme, al aparecer por primera vez resoluciones del Consejo de Seguridad autorizando intervenciones en Estados soberanos de manera legal.¹⁶

Finamente, y como preludeo del nacimiento de la R2P, debemos analizar la intervención de la OTAN en la Guerra de los Balcanes. A diferencia de los cuatro casos antes citados, en este caso no se contó con la aprobación del Consejo de Seguridad, y el procedimiento no estuvo articulado en torno al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A pesar de ello, la OTAN justificó su ataque en la protección de los Derechos Humanos que se estaban violando flagrantemente, en lo que luego se consideraría como una limpieza étnica del pueblo kosovar. El propio Consejo de Seguridad en la resolución S/RES/1199 (1998), manifiesta su grave preocupación por el uso de fuerza indiscriminada contra civiles en el territorio de Kosovo.¹⁷ Sin embargo, en esta ocasión el Consejo de Seguridad se encontró paralizado para aplicar cualquier solución clara al conflicto, ya que, por primera vez desde el final de la Guerra Fría, dos potencias con derecho a veto, Rusia y China, hicieron uso de él para bloquear una intervención armada¹⁸. Se dio así una situación paradójica. Las mismas circunstancias que se habían considerado suficientes en las intervenciones de Irak, Liberia, Somalia y Ruanda, se daban sin lugar a dudas. Sin embargo, los intereses políticos de algunas de las potencias dominantes del Consejo de Seguridad, impedían una actuación que parecía reunir todas las características necesarias para ser legal.

Ante dicha situación, la OTAN unilateralmente intervino en los Balcanes en abril de 1999. Se planteó si era posible una autorización a posteriori de dicho ataque cuando

¹⁵ Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria*. 1st ed. Madrid: Los Libros de la Catarata.

¹⁶ Wheeler, N. (2010). *Saving strangers*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

¹⁷ S/RES/1199 de 23 de septiembre de 1998. La situación humanitaria en todo Kosovo.

¹⁸ Sáenz de Santa María, P. (n.d.). *Kosovo*. 1st ed.

la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de junio de 1999 evitó condenar las acciones de la OTAN de forma expresa.¹⁹ No obstante, la doctrina es mayoritaria en considerar que una justificación ad post es enormemente artificial, y que las actuaciones de la OTAN deben ser consideradas ilegales.²⁰

Sin embargo, a pesar de su ilegalidad, los evidentes motivos humanitarios que respaldaba la intervención, confirieron un aura de legitimidad al ataque, que defendieron muchos autores.²¹ En esta línea, la propia Comisión Internacional Independiente de Kosovo, determinó que, si bien la actuación de la OTAN debía ser considerada ilegal por la falta de mandato del Consejo de Seguridad, también debía ser considerada legítima, ya que dio respuesta a una situación de ataque masivo a los Derechos Humanos, que no parecía tener otra solución viable.²² Estas conclusiones, pusieron de manifiesto que era necesario llenar la brecha que se había abierto entre la legalidad estricta del Derecho Internacional, y la legitimidad moral que otorgaba la salvaguarda de los Derechos Humanos. Se hizo patente, la lacerante injusticia que suponía que una intervención a todas luces necesaria para evitar crímenes de lesa humanidad, se pudiera ver bloqueada por un solo país, con derecho a veto en el Consejo de Seguridad. Los intereses políticos contrapuestos de las potencias con derecho a veto aseguraban, además, un futuro lleno de situaciones similares, en que la comunidad internacional tuviera que asistir impotente ante los crímenes más atroces, por culpa de un sistema de decisión disfuncional.

Es ante esta situación ante la que surge la R2P. Se tratará de dar unos criterios objetivos, que determinen cuando una acción militar coercitiva es legal conforme al Derecho Internacional, y cuál debe ser el canal de actuación previo, durante y después de la intervención.

La conclusión que podemos extraer de este capítulo, es que existe una consolidada tradición jurídica que justifica intervenciones militares coercitivas en Estados soberanos, cuando la intención de la intervención tiene carácter humanitario. Aunque nunca se llegó a plasmar esta idea en una norma internacional propiamente dicha, si que existía una práctica continuada, y aceptada por gran parte de la comunidad

¹⁹ S/RES/1244 de 10 de junio de 1999. La situación humanitaria en Kosovo.

²⁰ Sáenz de Santa María, P. (n.d.). *Kosovo*. 1st ed.

²¹ Gargiulo, P. (2008). *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*. 1st ed. Napoli: Editoriale Scientifica.

²² Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report.

internacional en este sentido. Podemos decir, que las intervenciones humanitarias suponen un antecedente consuetudinario, que ya ponía un límite a la soberanía de los Estados: la comisión de matanzas indiscriminadas contra su población.

3: La Responsabilidad de proteger

3.1 Nacimiento

Con motivo del nacimiento del siglo XXI y del nuevo milenio, las Naciones Unidas por medio de su Secretario General, en aquel momento Kofi Annan, publicaron el Informe del Milenio.²³ En dicho informe, se recordaban con tono crítico los fracasos del Consejo de Seguridad en su labor de protección de los Derechos Humanos. Se decía de forma expresa, que la soberanía de los Estados no podía ser considerada de forma absoluta, y que hechos como los acontecidos en Ruanda y en los Balcanes, no podían ser contemplados impasibles por la comunidad internacional.

En respuesta a este llamamiento de Kofi Annan, el presidente de Canadá, tomó la iniciativa durante la Asamblea del Milenio para la creación de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, cuya función debía ser la de proponer una serie de principios rectores que resolvieran la tensión entre las intervenciones humanitarias y la soberanía de los Estados. De sus esfuerzos durante un periodo de un año, surge el informe “La Responsabilidad de proteger”²⁴. Dicho informe desarrollaba por primera vez una idea clave para la R2P, que ya ha sido brevemente mencionada al comienzo de este trabajo. La concepción de la soberanía no solo como un derecho, sino también como un deber con la población que habita el Estado, un deber de protección básico tanto frente a ataques externos como internos, que pasa a ser parte imprescindible del concepto de soberanía. Además, se otorga a la comunidad internacional -y esta es una concepción nueva de la R2P- la responsabilidad subsidiaria de proteger a la población, de modo que, si el Estado falla en su labor de protección, o incluso es el propio Estado el que realiza el ataque, es la comunidad internacional la que tiene el deber de actuar en defensa de la población desprotegida.

Nótese como el naciente termino de R2P se desasocia inteligentemente del antiguo concepto de intervención humanitaria, y se cambia el pasado “derecho de injerencia”, que daba permiso para intervenir en determinadas circunstancias, a un deber de protección.

²³ Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. (A/54/2000), Informe del Secretario General K. Annan, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000.

²⁴ La Responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.

De este modo el foco se pasa de la posibilidad de intervenir, a la obligatoriedad de conseguir un resultado concreto, a saber, la protección de la población frente a los abusos que se estén cometiendo.²⁵

Si bien existe discusión doctrinal sobre si la R2P es un verdadero cambio de paradigma, o si solo se clarifican y agrupan conceptos ya existentes antes de su aplicación,²⁶ sí que es evidente que el informe de la Comisión abre un debate fundamental sobre la soberanía, y sus derechos y obligaciones, que llevaba tiempo necesitando abrirse.

Al informe “La Responsabilidad de proteger”, siguieron numerosos cambios y matizaciones durante los años siguientes, que fueron modulando la R2P. Así, los Informes del Grupo de Alto Nivel, los Objetivos del Milenio y diversos informes de Secretario General, cambiaron algunos de los aspectos originalmente acordados en el informe de la Comisión. Si bien el concepto de R2P sigue evolucionando y sigue teniendo muchos puntos oscuros, tras este estudio histórico de sus antecedentes y su nacimiento, estamos ya en condiciones de explicar cómo está a día de hoy delimitada la R2P y cuáles son sus caracteres principales.

3.2 Los elementos de la responsabilidad de proteger

La mejor forma de analizar en que consiste exactamente la responsabilidad de proteger, es descomponiendo este complejo concepto en sus tres partes fundamentales. La propia Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados que dio a luz a la R2P establece la existencia de estas tres partes, que deben ser consideradas, como una obligación continuada que comienza con el primero de sus elementos, y que continúa con los dos siguientes en el caso de que la primera respuesta no haya solucionado el problema.²⁷ Veamos las tres partes por separado:

1. La responsabilidad de prevenir: Este primer elemento ya supone un importante añadido al concepto anterior de intervención humanitaria. Se establece una obligación de los Estados a prevenir la comisión de crímenes contra su población.²⁸ Este es sin duda el elemento menos polémico de la R2P, y fue

²⁵ Evans, G. (2006). From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *Wisconsin International Law Journal*, 24(3), p.708.

²⁶ Peters, A. (2011). The Security Council's Responsibility to Protect. 8(1), p.24.

²⁷ Evans, G. (2006). From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *Wisconsin International Law Journal*, 24(3), p.709.

²⁸ Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, parr. 138, p. 32.

acogido sin demasiados recelos por los miembros de la Asamblea General, ya que este principio no pone en riesgo el principio de soberanía nacional, que es la principal preocupación de muchos Estados en reacción con la R2P. La responsabilidad de prevenir, es el elemento previo a la intervención, que debería hacer esta innecesaria en la mayoría de los casos. Una aceptación mundial de esta idea, protegerá los Derechos Humanos sin que el uso de la fuerza vuelva a ser necesaria. En palabras del representante noruego en la Cumbre del Milenio:

*“... Debemos forjar un mayor consenso en torno a la acción colectiva y la pronta respuesta diplomática, con lo que se puede eliminar la necesidad de la intervención militar”*²⁹

2. La responsabilidad de reaccionar: Este es sin duda el eje central de la R2P, englobando las medidas que deben tomarse por parte de la comunidad internacional ante la violación masiva de los Derechos Humanos de una determinada población. Este punto incluye acciones legales y diplomáticas y, en última instancia, también el uso de la fuerza. De esta forma se combinan las acciones pacíficas recogidas en los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, con el uso coercitivo de la fuerza recogido en el Capítulo VII de la misma.³⁰ Sin embargo, queda claro que el uso de la fuerza deberá articularse siempre mediante el procedimiento legal antes señalado, que confiere el papel central y determinante de la actuación al Consejo de Seguridad.

Conviene detenerse en este punto a considerar cuales son los requisitos de las intervenciones militares bajo la R2P, que si bien joven, ya ha dado lugar a algunas actuaciones. En concreto se identificaron seis criterios:

- a) Autoridad competente: Esta es, como ya se ha dicho, el Consejo de Seguridad. Aunque la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía de los Estados fue muy crítica en su informe “La Responsabilidad de proteger”, con las actuaciones del Consejo de Seguridad, y en particular con los vetos de algunas potencias por mero interés político, no se logró articular ningún procedimiento alternativo.³¹ La reticencia de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad a ceder su privilegio al

²⁹ A/59/PV.88, 7 abril de 2005, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, delegación de Noruega, p.14.

³⁰ Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, parr. 139, p. 32.

³¹ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 6.37, p. 59

veto, unido a la preocupación de algunos Estados de que se usara la R2P como medio para derribar regímenes que no fueran del agrado de los países occidentales, impidieron cualquier cambio sustancial.

Sí que se han producido numerosos llamamientos por parte del Secretario General y otros órganos de las Naciones Unidas, para que los cinco miembros permanentes no hagan uso del veto, aun teniendo derecho a él, cuando se estén tratando asuntos de defensa de los Derechos Humanos.³²

No obstante, Rusia y China se han negado en reiteradas ocasiones a ceder su derecho, siendo el caso de Siria, que nos ocupará más adelante, un claro ejemplo de ello, habiéndose vetado por parte de ambas potencias, hasta cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad, algunas de las cuales eran de simple condena formal.

En esta parálisis de la acción real, encontramos la que sin duda es la gran crítica al funcionamiento de la R2P. No han faltado los autores que consideran que subordinar la protección de las poblaciones civiles al permiso del Consejo de Seguridad, vaciaba de contenido prácticamente el concepto, y lo dejaba para usos prácticamente decorativos.³³ Nuevamente el caso de Siria, no hace más que dar fuerza a estas voces.³⁴

b) *Justa causa*: Este criterio se centraba en cuales eran las acciones contra los Derechos Humanos que eran suficientes para justificar una intervención militar. La Comisión quiso establecer una lista tasada de situaciones que se debían considerar como presupuestos de la actuación. Estos fueron³⁵:

- Situaciones de genocidio.
- Graves pérdidas de vidas humanas en los casos que estas no sean provocadas por una intención genocida.
- Todo tipo de depuraciones étnicas.
- Crímenes de lesa humanidad e infracción de las leyes internacionales de la guerra.
- Colapso de Estados que deje indefensa a la población civil.

³² Informe del Grupo de Alta Nivel, parr. 202.

³³ Bermejo García, R.; López-Jacoiste Díaz, E., De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias.

³⁴ Sobre el problema del veto, y las alternativas a dicho sistema, ver el capítulo 7 de este trabajo.

³⁵ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.20, p. 37.

- Catástrofes naturales a las que el Estado no pueda o no quiera hacer poner solución.

Además, se especificaron algunas causas que nunca debían ser consideradas suficientes para actuar bajo la R2P. De este modo se trató de evitar interpretaciones sesgadas de las seis causas antes enumeradas. Estas causas expresamente excluidas fueron, en primer lugar, la violación de los Derechos Humanos que no estuviera incluida en la lista anterior, y en segundo lugar, el derrocamiento de regímenes antidemocráticos. Para estas circunstancias se preceptúa expresamente el uso de mecanismos menos lesivos.³⁶

- c) Intención correcta: La Comisión destaca que el objetivo de la intervención debe ser proteger las vidas humanas en peligro, y solucionar la causa de dicho peligro.³⁷ No obstante, es curioso como la Comisión, en un arrebato de realismo político, menciona que, si bien el objetivo humanitario debe ser el principal y primordial, no se pueden excluir otros objetivos secundarios.
- d) Último recurso: Se exige que la intervención militar siga al fracaso de los demás medios de que dispone la comunidad internacional, o al menos, a la constatación de su improcedencia en el caso concreto. Sin embargo, se deja claro por parte de la Comisión, que esto no implica agotar todas y cada una de las opciones, ya que la prontitud que exige la actuación humanitaria si se pretende proteger vidas humanas, es incompatible con la lentitud de agotar todos los cauces diplomáticos.³⁸
- e) Medios proporcionales: En palabras de la Comisión:
*“la escala, la duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto”*³⁹

En definitiva, se exige que la intervención sea proporcional al problema que trata de solucionar, no convirtiéndose así el remedio en más lesivo que

³⁶ Focarelli, C. (2008). *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention*. 1st ed, p 197.

³⁷ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.33, p. 40.

³⁸ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.37, p. 41.

³⁹ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.39, p. 41.

el problema. Además, se exige que la fuerza empleada sea la estrictamente necesaria para la consecución de los objetivos.

f) Posibilidades razonables: Finalmente, se exige la idoneidad de la intervención como remedio a la desprotección sufrida por la población. Es necesario contar al menos con opciones razonables de éxito en la operación para que la actuación esté justificada. Esto no quiere decir, como dejó claro la Comisión, que la probabilidad de fracaso sirva como excusa para no realizar ninguna operación de protección, sino más bien que se vean opciones de éxito y que la operación no esté condenada al fracaso de antemano.⁴⁰

3. La responsabilidad de construir: Esto es de nuevo una ampliación con respecto al tradicional concepto de intervención por motivo humanitario. Recoge la obligación posterior a la intervención militar, de ayudar a la reconstrucción del Estado atacado, tanto física como moralmente. Este elemento incluye la ayuda humanitaria continuada hasta que el Estado pueda hacerse cargo de nuevo de su población, la reconstrucción física de las infraestructuras dañadas durante el periodo de conflicto, y la colaboración en el proceso de reconciliación necesario para cerrar las heridas del conflicto.⁴¹

3.3 Los tres pilares

La configuración en tres pilares es la última etapa que nos queda por cubrir para comprender totalmente la R2P. Debemos entender los pilares, como las diferentes caras que puede tomar la R2P. Son las maneras que hay de ejercitar la R2P, y no debemos tomarlas como etapas sucesivas sino, más bien como diferentes formas de actuación, que deben implementarse cada una cuando corresponda, y en ocasiones, de forma simultánea.

El primer pilar es la responsabilidad de proteger del Estado. Ya hemos hecho referencia a que este es el punto primordial de la R2P, el deber del Estado de proteger a sus habitantes. Por la obviedad del concepto, y la ausencia de intrusismo en la soberanía nacional, este pilar es el que presenta un mayor grado de consenso a nivel internacional.⁴² Es por ello, que no ha sido hasta 2013 cuando el Secretario General realizó un informe

⁴⁰ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.41, p. 42.

⁴¹ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 5.1, p. 43.

⁴² A/63/677, Informe del Secretario General, de 12 de enero de 2009, parr. 11 a), p.9.

expresamente sobre este pilar.⁴³ En dicho informe, se destaca con gran énfasis la importancia de la prevención por parte de los Estados de cualquier situación que pueda degenerar en pérdidas de vidas humanas. En concreto defendió la conveniencia de los procesos democráticos como herramienta para buscar la legitimidad de los gobiernos y garantizar así la estabilidad del país.⁴⁴ Del mismo modo defendió la importancia de otras formas de control democrático, como eran las Cartas de Derechos Fundamentales y la existencia de medios de comunicación libres, como vehículos de la prevención de situaciones violentas.⁴⁵ Finalmente se ha instado a los Estados que promuevan cargos nacionales que ayuden a coordinar la R2P entre Estados, recomendación que ya han seguido hasta treinta Estados. En definitiva, el primer pilar pone el foco en la actitud correcta de los Estados hacia la R2P, haciendo especial énfasis en la prevención de las situaciones de violencia.

El segundo pilar pasa a la responsabilidad de proteger que tiene la comunidad internacional en su versión más diplomática. Es la responsabilidad de dar asistencia a los Estados para que puedan ejercer la R2P. En informe del Secretario General de 2010, Ban Ki Moon ya destacaba la existencia desde la fundación de la ONU de mecanismos para la cooperación internacional en materia de protección de Derechos Humanos.⁴⁶ En concreto se refería a los Capítulo VI, y sobre todo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se configuran los medios diplomáticos necesarios para llevar a cabo esta tarea. Ante las críticas por el poco desarrollo de este segundo pilar, y los pocos elementos innovadores presentes en los informes de B. Ki Moon,⁴⁷ este decidió publicar otro informe en 2014 sobre este pilar.⁴⁸ En él se desarrollan las tres formas de prestar asistencia a los Estados que tiene la comunidad internacional.⁴⁹

⁴³ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, “La Responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención” 9 de julio de 2013.

⁴⁴ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, parr. 36, pp. 9-12. Se pone como ejemplo la Carta de Derechos y Libertades de Canadá.

⁴⁵ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, parr. 49, pp. 13-15.

⁴⁶ A/64/864, Informe del Secretario General “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”, 14 de julio de 2010.

⁴⁷ Gutiérrez Espada, C. and Cervell Hortal, M. (2012). *Darfur, el conflicto inacabable*. 1st ed. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

⁴⁸ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General sobre el “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, 11 de julio de 2014.

⁴⁹ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General sobre el “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, 11 de julio de 2014, p.9.

La primera, alentando a los Estados al cumplimiento de la R2P mediante la difusión de normas jurídicas. La segunda, fomentando la capacidad de las naciones para prevenir crímenes contra la humanidad mediante la cooperación entre Estados, especialmente ayudando a la construcción de instituciones fuertes en todos los Estados. En tercer lugar, prestando asistencia a los Estados en situaciones de emergencia humanitaria. Este tercer punto, es la plasmación más práctica del segundo pilar, consagrando la obligación internacional de ayudar a los Estados cuando sus poblaciones se encuentren en peligro y no haya medios nacionales suficientes para protegerlos. Catástrofes naturales como la de Haití, ponen en cuestión el cumplimiento de este pilar, dados los escasos esfuerzos realizados para paliar la terrible crisis humanitaria que sufre el país desde hace ya meses.⁵⁰ Por último, cabe mencionar que es parte del segundo pilar la promoción del concepto de R2P en sí mismo. La propagación y fortalecimiento de este concepto, es una forma en la que a comunidad internacional puede colaborar en la prevención de crímenes terribles, ya que la R2P es una herramienta de concienciación de enorme poder e importancia.⁵¹

El tercer pilar es la responsabilidad de dar una respuesta oportuna y decisiva al problema. Al ser el pilar que incluye las intervenciones militares coercitivas, es el más polémico y el más difícil de implementar. El Secretario General ha definido el tercer pilar de un modo esclarecedor:

“... la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar de forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. (...) Para una reacción razonada, calibrada y oportuna se puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas y sus asociaciones”⁵²

En su informe de 2009, el Secretario General recuerda que cualquier intervención armada, deberá acordarse por el procedimiento del Capítulo VII de la Carta, es decir, mediante resolución del Consejo de Seguridad. No obstante, destaca que otras organizaciones pueden llevar a cabo una labor de vigilancia, e instar al Consejo de Seguridad a actuar cuando detecten una situación que así lo requiera. Así ocurrió, por ejemplo, con la

⁵⁰ Sulbarán Lovera, P. (2016). El "fracaso" de las organizaciones de ayuda humanitaria en Haití. *BBC*. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37614689>

⁵¹ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, pp. 22-23.

⁵² A/63/677, Informe del Secretario General, parr. 11 c), pp. 9-10.

resolución A/RES/66/253^a sobre la situación siria, en la que la Asamblea general instó al Consejo de Seguridad a actuar.⁵³

Tan solo se ha dedicado un informe completo del Secretario General al tercer pilar,⁵⁴ debido al alto grado de discordancia entre los Estados, y a las posiciones irreconciliables sobre las justificaciones de las intervenciones. En él, B. Ki Moon evita el uso del término norma emergente, pero si repite con insistencia que el tercer pilar de la R2P está fundado en principios fundamentales del Derecho Internacional, como el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho de los Refugiados y los Derechos Humanos. Asimismo, vuelve a explicar de forma clara, que el tercer pilar no es de aplicación posterior a los dos primeros, ya que cada situación de crisis humanitaria es distinta, y en ocasiones se impone el uso de la fuerza coercitiva desde el mismo comienzo.

Esta es, en definitiva, la configuración de la responsabilidad de proteger como concepto jurídico a día de hoy. Observamos cómo se ha formado una estructura clara que divide a la responsabilidad de proteger, por un lado, en tres pilares que recogen las distintas caras que puede tener esta doctrina, y por otro, los elementos esenciales y etapas que debe tener. Debemos destacar de este capítulo, cuales son los seis elementos esenciales de la intervención militar coercitiva que se realiza bajo la responsabilidad de proteger. Los criterios incluyen tanto el procedimiento que autoriza la intervención (autoridad competente), como los objetivos que debe tener la misma (justa causa e intención correcta), como finalmente la manera en que la intervención debe articularse en la práctica (último recurso, proporcionalidad en los medios y probabilidad de éxito). Estos principios serán claves para el posterior análisis de la intervención rusa en Siria.

⁵³ A/RES/66/253^a, La Situación de la República Árabe Siria, 21 de febrero 2012.

⁵⁴ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, "La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva", 25 de julio 2012.

4: El Contexto de la Guerra de Siria

Entendido ya el origen de la R2P, y su configuración definitiva, debemos estudiar su aplicación práctica desde su establecimiento. Examinaremos el caso de Libia como principal referente de aplicación práctica de la R2P. Si bien ha habido otros conflictos en que se usó el concepto de la R2P en el debate sobre cómo actuar, sólo en el caso de Libia se ha llegado a intervenir militarmente, y por tanto es sin duda el caso más visible y paradigmático. Como nuestro interés se centra en un actor internacional en concreto, dedicaremos también un epígrafe a la posición que Rusia adoptó frente a la R2P en los momentos en que esta entró en juego, tanto en el caso libio, como en los que no llegó a concretarse ninguna actuación armada. De este modo obtendremos un contexto completo de la intervención de Rusia en Siria. Tanto del escenario, mediante el análisis del precedente libio, como del propio actor, mediante el estudio de la posición rusa ante la R2P.

4.1 Libia: el único precedente

El conflicto libio estalla en el seno de las Primaveras Árabes en febrero de 2011. Al igual que ocurriera en Túnez, una serie de protestas populares van ganando en fuerza e intensidad en las calles, hasta convertirse en un movimiento ciudadano con intención de derrocar al gobierno. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en Túnez, la represión del régimen de Al-Gadafi es brutal desde el principio. El ejército y la policía, en este caso fieles al gobierno, usan la fuerza de forma desproporcionada frente a los manifestantes civiles causando innumerables bajas. En apenas unas semanas, la situación se había deteriorado tanto, que se consideró que las protestas habían dado lugar ya a una guerra civil.⁵⁵ En efecto, los opositores al régimen se armaron y tomaron el control de algunas zonas urbanas del país, incluyendo la importante ciudad de Bengasi.

Ante la brutalidad con la que el gobierno de Al-Gadafi continuaba reprimiendo a la población civil durante estas primeras semanas del conflicto, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución S/RES1970, en la que recordaba al gobierno sirio

⁵⁵ Jubilut, L. (2012). Has the 'Responsibility to Protect' Been a Real Change in Humanitarian Intervention? An Analysis from the Crisis in Libya. *International Community Law Review*, 14(4), pp.309-335.

su responsabilidad de proteger a la población civil de su país.⁵⁶ Asimismo, se aprobaron medidas previstas en el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,⁵⁷ por las que se embargaba a Libia de armas y otros productos que se consideraban propios de la fabricación de material bélico. Hay que decir que, si bien Rusia se posicionó a favor de la resolución, seguía siendo cauta sobre la R2P. El delegado ruso se pronunciaba así:

*“... en la resolución no se imponen sanciones, ni siquiera indirectas, de injerencia por la fuerza en los asuntos de Libia, que podrían empeorar la situación”*⁵⁸

A pesar del citado embargo, el ejército gubernamental ganó terreno rápidamente en la contienda, y tomó algunos de los principales enclaves rebeldes, situándose además a las puertas de Bengasi, capital rebelde en aquel momento. El aumento exponencial de las víctimas civiles, el rápido avance de Gadafi, y la previsible matanza que se produciría si caía la ciudad de Bengasi, movilizaron de nuevo al Consejo de Seguridad. En particular, la iniciativa la tomaron Francia y Gran Bretaña, ya que Rusia y China no se encontraban especialmente inclinadas a dar pasos más contundentes para finalizar el conflicto. Se propuso, la intervención del Consejo de Seguridad bajo el mandato de proteger a la población civil, mediante la creación de una zona de exclusión aérea que sirviera para proteger a la población civil de los incesantes bombardeos que la aviación de Gadafi descargaba sobre sus compatriotas.

La situación -por primera vez desde la aparición de la R2P- se desbloquea finalmente gracias al apoyo de las organizaciones regionales a la resolución. En particular la Liga Árabe, reunida en El Cairo el 12 de marzo, solicitó al Consejo de Seguridad la creación de una zona de exclusión aérea, y condenó duramente al régimen dirigido por Al-Gadafi.⁵⁹ Ante este inesperado apoyo, China y Rusia cambiaron a última hora su voto de en contra a abstención, permitiendo que se aprobara la resolución S/RES/1973 para usar la fuerza necesaria para crear una zona de exclusión aérea.

La resolución fue aplicada por la OTAN, que llevó a cabo una serie de acciones aéreas que facilitaron el paulatino debilitamiento del ejército gubernamental, y que acabaron con la caída del régimen y la muerte del dictador Al-Gadafi y varios de sus hijos y ministros.

⁵⁶ S/RES 1970, de 26 de febrero de 2011, Paz y Seguridad en África.

⁵⁷ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII, artículo 41.

⁵⁸ S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de la Federación de Rusia, p.4.

⁵⁹ Resolución nº 7360, 12 de marzo de 2011, Consejo de la Liga Árabe.

El resultado de esta primera intervención al amparo de la R2P fue altamente controvertido, teniendo numerosos defensores y críticos.

Sus defensores, entre los que naturalmente se encontraba la OTAN, argumentan que la operación contribuyó sin lugar a dudas a reducir la cantidad de bajas del conflicto y a disminuir su duración.⁶⁰ Comparando el conflicto libio con la posterior Guerra de Siria, queda claro que dejar que el conflicto continúe sólo puede llevar en estos casos a la pérdida de decenas de miles de vidas más. Además, se puso en marcha la primera operación militar pensada como una responsabilidad de proteger, lo que afianza el concepto, y sirve de precedente para su utilización en otros casos futuros.⁶¹ Por otro lado, la caída del régimen de Gadafi no puede ser considerada una extralimitación del mandato del Consejo de Seguridad, ya que siendo su gobierno como era, la fuente del ataque a la población civil, la R2P debe incluir la solución de la raíz de las matanzas indiscriminadas. No tiene sentido, en resumen, proteger indefinidamente y a medias a la población libia de los brutales ataques de su dictador, sino es con vocación de asegurar el fin de dichos ataques en el largo plazo.

Por su parte los críticos denuncian la enorme extralimitación de la OTAN en sus funciones. Las actuaciones aéreas no se quedaron en mantener una exclusión aérea, sino que se iniciaron inmediatamente bombardeos contra posiciones del ejército. Los bombardeos costaron la vida también a civiles, y en muchas ocasiones favorecieron el avance de grupos rebeldes que tomaban represalias que infringían los Derechos Humanos tanto como lo había hecho el ejército de Gadafi.⁶² Finalmente el uso desproporcionado de la fuerza dio lugar a un cambio de régimen claramente propiciado por las potencias de la OTAN.⁶³ Todo lo anterior se argumenta, es una clara violación, no solo del mandato expreso de la ONU, sino también de varios principios del R2P, entre ellos el uso proporcional de la fuerza, y la prohibición de su uso con intención de derrocar regímenes. Por último, se produjo una flagrante inobservancia de la tercera “pata” de la R2P: la

⁶⁰ Pattison, J. (2011). The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya. *Ethics & International Affairs*, 25(03), pp.271-277.

⁶¹ Williams, P. and Bellamy, A. (2012). Principles, politics, and prudence: Libya, the responsibility to protect, and the use of military force. *Global Governance*, 18, p.293.

⁶² The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya. (2012). *Virginia Journal of International Law*, 52(2), pp.357-403.

⁶³ López-Jacoiste, E., La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger. (2011). *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, p.150.

responsabilidad de construir.⁶⁴ Ninguna fue la preocupación por encauzar la transición libia. Ni materialmente mediante el apoyo económico, ni moralmente mediante la búsqueda de procesos de conciliación y fomento de la democracia, se dio soporte posterior alguno al nuevo régimen de libia. Todo ello ha oscurecido enormemente la situación del país tras la sangrienta guerra civil.

Sin posicionarnos a favor o en contra de la actuación de la OTAN, sí que podemos extraer una conclusión objetiva de esta primera experiencia de la R2P. Un elevado número de Estados, encontraron motivos para ver en la actuación de la OTAN una acción partidista que sólo buscaba proteger sus propios intereses estratégicos. Esto traerá enormes dificultades en que el Consejo de Seguridad apruebe en más ocasiones intervenciones en el marco de la R2P. En especial Rusia y China, se han enrocado en sus posiciones de veto, y no parecen dispuestas a permitir nunca más una intervención americana o de la OTAN justificada por la R2P.⁶⁵ Las consecuencias de la intervención en Libia, todavía la están pagando los sirios en forma de inacción de la comunidad internacional.

4.2 Rusia y la Responsabilidad de proteger. Una historia de conveniencia

La actitud de Rusia desde el nacimiento de la R2P podría definirse como de escéptica, pero a la vez oportunista. Desde el mismo comienzo de las discusiones sobre el concepto, Rusia ha estado lejos de mostrarse entusiasta con la idea, y en innumerables ocasiones ha expresado que ven en la R2P una posible amenaza tanto como una oportunidad. Así, junto con China, se han posicionado en contra de considerar la noción de R2P como una norma emergente con alguna fuerza vinculante. En su lugar han defendido que se trata de unas bases conceptuales, cuya interpretación e implementación deben dejarse a la actuación de los Estados.⁶⁶

El principal inconveniente detrás de la oposición de Rusia al establecimiento de la R2P, reside en el miedo a que las potencias occidentales, y en especial Estados Unidos, usen esta herramienta como justificación moral de sus campañas militares internacionales. En

⁶⁴ Collins, R., Thinking about Libya, the responsibility to protect and regimen change. (2012). *Discussion Paper*, p.8.

⁶⁵ Bermejo García, R.; López-Jacoiste Díaz, E., De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias.

⁶⁶ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the responsibility to protect, Statement delivered by Russian Federation to the United Nations, New York, 23 July, 2009, p. 1.

particular, la tendencia americana al uso de la fuerza para derrocar regímenes extranjeros⁶⁷ que no son de su agrado, aparece a ojos de Rusia como un riesgo inasumible.⁶⁸ Por tanto, las luchas geopolíticas se muestran como un obstáculo difícilmente salvable entre la R2P y Rusia.

Por todo ello, ante las peticiones a que se renuncie al veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cuando se traten cuestiones relacionadas con la R2P, la respuesta de Rusia ha sido de rotunda negativa. En este sentido se han pronunciado diciendo:

*“... el veto es uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas, y es un elemento indispensable del sistema de balanzas y contrapesos (...) que sólo una decisión del Consejo de Seguridad basada en la voluntad colectiva y que refleje la opinión de toda la Comunidad internacional. Además, el sistema de veto estimula la búsqueda de compromisos y consensos”*⁶⁹

En efecto, en el caso sirio, ya son cuatro las resoluciones basadas en la R2P que Rusia, junto con China, ha vetado sin miramientos. Su justificación vuelve a ser una profunda - y tal vez en este caso justificada- preocupación en el modo en que la OTAN aplicará la resolución, ya que en su opinión la posición de la OTAN es enormemente parcial a favor de los grupos rebeldes, y se usará el mandato de la ONU para derrocar al gobierno de Al-Assad.

Sin embargo, todas las reservas, recelos y vetos rusos sobre la R2P, no han evitado que, de forma asombrosa, se haya invocado este concepto en dos ocasiones por las autoridades rusas, para justificar intervenciones militares unilaterales por su parte. Nos referimos a los casos de Georgia y Crimea. En su justificación de la intervención en Georgia, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso S. Lavrov decía, que la R2P era un concepto

⁶⁷ Numerosas veces ha expresado el Gobierno ruso, tanto actual como anterior, su rechazo a las actuaciones americanas en Irán para restablecer al Sah, la invasión de Irak de 2003 y más recientemente el uso irresponsable del mandato de la ONU en Libia para acabar con el régimen de Al-Gadafi. Durante los mismos momentos en que se escribe este trabajo, el nuevo ataque de 7 de abril de 2017 realizado por Estados Unidos contra Siria de forma unilateral, no hace más que aumentar los recelos de Rusia sobre Estados Unidos. Esto dificulta, aún más si cabe, un futuro uso de la R2P, ya que su implementación práctica se encuentra con la reticencia mutua de las grandes potencias mundiales, y miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

⁶⁸ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Russian Federation to the United Nations, New York, 5 September, 2012, p. 1

⁶⁹ Statement by Russia at the Framing the veto in the event of mass atrocities, 25 September 2014.

ampliamente usado por las Naciones Unidas en relación a casos de conflictos en África y Oriente Medio. Añadía, que con más razón podía invocarlo ahora Rusia, cuando la población en riesgo era étnicamente rusa, y se encontraban a escasos kilómetros de sus fronteras.⁷⁰ Idéntica argumentación se usó seis años después en 2014 para defender la legitimidad de la intervención militar en Crimea que acabo con la anexión del territorio a la Federación de Rusia.⁷¹

Ambas intervenciones están, por supuesto, lejos de cumplir con los requisitos necesarios para hablar de R2P. En primer lugar, el uso de la fuerza se justificó en la defensa de ciudadanos rusos, cuando la R2P no está pensada como medio para proteger a tus propios ciudadanos fuera de tus fronteras. En segundo lugar y probablemente más importante, a pesar de la situación de conflicto, en ningún momento se probó que existiera una violación masiva de los Derechos Humanos que encajara en algunos de los presupuestos de la R2P explicados anteriormente. Por último, la ausencia de resolución del Consejo de Seguridad, que con tanto recelo exige el gobierno ruso en otros conflictos, no existió en ninguno de estos dos casos. Son por tanto evidentemente ilegales y ajenas a la R2P ambas intervenciones rusas.⁷²

En conclusión, la actitud de Rusia hacia el concepto que nos ocupa, ha sido ambivalente y oportunista. Se usó la retórica del termino cuando se consideró conveniente, a la vez que se usaba la más frontal de las oposiciones en la mayoría de los casos verdaderamente legítimos a nivel internacional. Sólo una vez se permitió su uso legal, en el caso de Libia, y las consecuencias le fueron tan desagradables que prometieron que, en adelante, vigilarían muy de cerca las invocaciones a la R2P.⁷³ La conclusión de este capítulo, junto al posterior estudio del caso de la Guerra de Siria, nos permitirá cumplir con uno de los objetivos principales ya planteados, hacer un diagnóstico de la situación actual en que se encuentra la responsabilidad de proteger.

⁷⁰ Entrevista con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia S. Lavrov a la BBC, Moscú, 9 de agosto, 2008.

⁷¹ Serbin Pont, S., La Responsabilidad de Legitimar: Rusia, Georgia y Crimea (2014). CRIES, 9 de marzo de 2014.

⁷² Evans, G. (2008). Russia and 'responsibility to protect'. *LA Times*.

⁷³ Russia's approach to the notion of "Responsibility to Protect".

5: El conflicto de Siria

Ya es hora de pasar a considerar el caso del conflicto de Siria. En este capítulo haremos un resumen de los acontecimientos más relevantes de la Guerra Civil Siria desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger, y prestando una especial atención al comportamiento de Rusia. Detendremos la explicación justo antes de la intervención de Rusia en el conflicto a finales de 2015, ya que ese será tema de estudio de un epígrafe posterior.

5.1 Cronología de la Guerra de Siria

A comienzos de 2011, de forma paralela a Libia, se inician una serie de protestas populares, que rápidamente van ganando en fuerza, hasta que rápidamente se convierten en una insurrección abierta. Sin embargo, tras la intervención en Libia, la situación geopolítica cambia,⁷⁴ al cambiar de postura Rusia y China a una clara negativa a cualquier intervención militar en la zona.

A pesar de ello, el elevado número de bajas civiles, derivado fundamentalmente de la represión del gobierno,⁷⁵ lleva a la convocatoria de una primera reunión del Consejo de Seguridad para tratar la cuestión. Ya desde aquí se pudo ver a las claras como las posturas de China, y sobre todo de Rusia, no iban a ser fáciles de mover en su oposición a cualquier tipo de movimiento contra el gobierno de Al-Assad. Ambas delegaciones vetaron una resolución, cuyo único contenido era una condena formal de las violaciones de Derechos Humanos perpetradas por el gobierno. La delegación rusa esgrimió tres argumentos para oponerse, que continuarían siendo su línea de defensa durante todo el conflicto.

En primer lugar, destacó que se debía respetar la soberanía e integridad territorial siria, poniendo esta cuestión por encima de la protección de la población civil. En segundo lugar, expresaron su queja sobre el contenido partidista de la resolución, ya que, en su opinión, una condena única a las fuerzas gubernamentales, cuando se estaban produciendo atrocidades en ambos bandos, mostraba a las claras el sesgo occidental en favor de los grupos rebeldes. En tercer y último lugar, volvían a mostrar su

⁷⁴ Marrero Rocha, I., La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo. (2013). *Relaciones Internacionales*, 22, pp.127-148.

⁷⁵ Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 4 de mayo de 2011.

disconformidad con el modo en que la OTAN actuó en su mandato en Libia, y ponía en duda la neutralidad de esta organización para llevar a cabo futuras operaciones. Yendo incluso más allá, se ponía en entredicho todo el concepto de la R2P, por la ausencia de un verdadero mecanismo de control de la ejecución del mismo.⁷⁶

Tan sólo cuatro meses después, y a propuesta de Marruecos, se llevó al Consejo de Seguridad otra resolución condenando el uso desproporcionado de la violencia en Siria. Pese a la presión internacional que de forma abrumadora solicitaba la aprobación de la resolución,⁷⁷ Rusia y China volvieron a vetar su aprobación, volviendo a argumentar del mismo modo que en la reunión anterior. Esta inesperada intransigencia granjeó a ambas potencias duras críticas tanto de países occidentales,⁷⁸ como del propio Secretario General de las Naciones Unidas, en esos momentos, Ban Ki Moon.⁷⁹

Ante la parálisis del Consejo de Seguridad, el Secretario General designó a Kofi Annan como enviado especial en Siria. Este propuso poco después la implementación de un plan de paz⁸⁰ que, por su escaso componente intervencionista, esta vez sí, fue aprobado unánimemente en el Consejo de Seguridad.⁸¹

Así se aprobó la UNSMIS, la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria, al que se le otorgó un plazo inicial de 90 días de actuación. Animados por este progreso, varios países presentaron otra resolución al Consejo de Seguridad,⁸² en la que se buscaba hacer vinculante el plan de paz propuesto por Kofi Annan, abriendo de ese modo la puerta a posibles sanciones en caso de su incumplimiento. Por tercera vez en el conflicto, China y Rusia vetaron la propuesta. Tras ello, y ante la falta de colaboración de los combatientes en la Guerra Siria, la UNSMIS⁸³ se retiró sin haber logrado ningún objetivo relevante.

⁷⁶ S/P.6627, 4 de octubre de 2011, delegación rusa ante las Naciones Unidas, pp 3—4. Nótese que se generaliza llamando R2P a lo que evidentemente solo es el tercero de sus pilares. Esta confusión entre R2P y derecho a intervención militar, es por desgracia muy habitual.

⁷⁷ En este caso, no sólo el resto del Consejo de Seguridad estaba a favor, sino que la propia Liga Árabe, encabezada por Marruecos en este caso, estaba a favor de la resolución. Además, durante las semanas anteriores, numerosos países habían condenado unilateralmente las acciones del gobierno sirio, llegando un buen número de ellos a retirar su misión diplomática del país en señal de repulsa por las atrocidades cometidas.

⁷⁸ S/P.6711, 4 de febrero de 2012, delegación francesa ante las Naciones Unidas, pp 3—4.

⁷⁹ “B. Ki Moon techa de desastroso el veto a la resolución de la ONU”, *20 minutos*, 9 de febrero de 2012.

⁸⁰ S/RES/2042, 14 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio, anexo: Propuesta de seis puntos del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.

⁸¹ S/RES/2043, 21 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio.

⁸² S/2012/538, 19 de julio de 2012, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio

⁸³ S/RES/2059, 20 de julio de 2012, La situación en el Oriente Medio, discurso de la delegación rusa.

Tras este tercer fracaso, siguió un aluvión de críticas al Consejo de Seguridad⁸⁴ y, paralelamente, una serie de movimientos unilaterales de varios Estados. Viendo que la solución diplomática quedaba apartada, y que la guerra parecía favorecer al régimen de Al-Assad, los defensores de los grupos rebeldes, decidieron tomar cartas en el conflicto, y comenzar a enviar apoyo material a estos grupos. Arabia Saudí,⁸⁵ Qatar y la mayor parte de la Liga Árabe, incluyendo el nuevo régimen libio, empezaron a enviar toda clase de suministros y ayudas a las fuerzas rebeldes. Igualmente, Estados Unidos y Francia emprendieron actividades semejantes. En respuesta a ello, Irán⁸⁶ y posteriormente Rusia también, hicieron lo propio en apoyo del ejército del gobierno. La escalada de violencia fue rápida y terrible, y para finales de 2013 ya se hablaba de una cifra de muertos superior a 115.000, siendo una gran parte de ellos no combatientes.⁸⁷ La fragmentación de los rebeldes en varias facciones, entre las cuales apareció el autodenominado Estado Islámico (IE), complicó aún más el conflicto, ya que la Guerra dejó de tener dos bandos, para tener decenas de ellos. Además, la zona de conflicto se extendió hacia el oeste cuando varias facciones rebeldes, en especial el Estado Islámico, comenzaron a reclutar seguidores en la frontera de Irak, y a invadir territorios de este otro Estado, que de esta forma se vio involucrado también en la contienda.⁸⁸

A mediados de 2013, el uso de armas químicas por el gobierno sirio, estuvo a punto de propiciar una intervención armada de Estados Unidos. No obstante, de nuevo la intervención de Rusia evitó el ataque. El Ministro de Asuntos Exteriores S. Lavrov, tomando la palabra a su homólogo americano John Kerry, propuso que la ONU confiscara las armas químicas sirias como alternativa al ataque. De esta propuesta salió la primera resolución con verdadero efecto práctico que el Consejo de Seguridad aprobaba sobre el

⁸⁴ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso del representante de Estados Unidos de América, p. 28.

⁸⁵ Arabia Saudí tendrá un papel enormemente activo en el conflicto, al ser un régimen Suní que veía con buenos ojos la caída del régimen Chiita de Al-Assad. Hasta tal punto ha llegado su implicación en el conflicto del lado rebelde, que se han probado importantes patrocinios y ayudas al Estado Islámico.

⁸⁶ El caso de Irán es el contrario al Saudí. Un Estado Chiita aliado de la Siria de Al-Assad, que además tiene una profunda enemistad con Arabia Saudí, y que ha encontrado en Siria un campo de batalla perfecto para su disputa geopolítica con Siria.

⁸⁷ Office UN High Commissioner for Human Rights, Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic, 13 June 2013.

⁸⁸ Los grupos islamistas radicales, especialmente el IE, no reconocen la separación de Estados de Irak y Siria, considerándolo una separación artificial llevada a cabo por los países occidentales durante la colonización. Ambos países tienen múltiples similitudes culturales y hablan el mismo idioma. Sus respectivas capitales, Damasco y Bagdad, fueron los dos centros de poder de los imperios musulmanes, lo que ayuda a comprender las razones por las cuales reclaman su soberanía sobre ambos Estados, como herederos autoproclamados del antiguo imperio musulmán.

conflicto de Siria. De ese modo, la resolución S/RES/2118,⁸⁹ decretó el desmantelamiento del arsenal químico en Siria, que en efecto se llevó a cabo. Aunque desde luego esto debe considerarse un éxito parcial, su efecto sobre la guerra fue casi nulo, ya que el conflicto continuó, aún sin armas químicas, con la misma crudeza que antes.

En febrero de 2014, y ante el incesante aumento de las víctimas, el Consejo de Seguridad se reunió nuevamente y aprobó la resolución S/RES/2139,⁹⁰ en la que se hizo una condena de todas las violaciones de Derechos Humanos perpetradas por todas las facciones de la Guerra Siria, y en la que se enfatizaba el deber de los Estados de proteger a su población como responsabilidad ineludible de los mismos. En esta ocasión Rusia y China accedieron a su aprobación, e incluso votaron a favor, al contentarse con la condena a todos los bandos y no solo al gobierno.⁹¹

Esperanzados por este éxito limitado, varios Estados presentaron en mayo de 2014 un nuevo intento de resolución ante el Consejo de Seguridad,⁹² que pretendía remitir los crímenes cometidos en la Guerra de Siria a la Corte Penal Internacional. Este último intento, fue considerado como un reto por China y Rusia, que nuevamente, y ya por cuarta vez, ejercieron su derecho al veto. En su defensa del veto, alegaron que elevar el problema a la Corte Penal Internacional, no haría más que exacerbar aún más las pasiones políticas, y preparar el terreno para una futura intervención militar, que ellos no deseaban en absoluto.⁹³ Su actitud, de nuevo, levantó numerosas críticas contra las dos potencias, a las que se acusó de romper sus compromisos sobre la R2P en la Cumbre del Milenio de 2005.⁹⁴

Un último movimiento internacional se produjo tan solo dos meses después, con la aprobación por unanimidad de una resolución para garantizar la apertura de cuatro franjas fronterizas con Siria, que facilitara la entrada de ayuda humanitaria.⁹⁵ En la misma

⁸⁹ S/RES/2118, de 27 de septiembre de 2013, La Situación en el Oriente Medio.

⁹⁰ S/RES/2139, de 22 de febrero de 2014, La Situación en el Oriente Medio.

⁹¹ S/PV. 7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación rusa, 22 febrero de 2014, p.7.

⁹² S/PV. 7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación de Reino Unido, 22 febrero de 2014, p.8.

⁹³ S/PV. 7180, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación rusa, p.13.

⁹⁴ S/PV. 7180, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación australiana, p.10.

⁹⁵ S/2014/490, de 14 de julio de 2014, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio.

resolución, se volvía a recordar, la responsabilidad de proteger a la población civil que se estaba ignorando completamente en Siria.⁹⁶

Esta triste historia de la R2P en Siria, dejó claro que la acción internacional difícilmente pondría fin al conflicto, y abrió el debate sobre si el mecanismo de actuación de un Consejo de Seguridad bloqueado por los vetos era la mejor alternativa.⁹⁷ Junto que el estudio del capítulo anterior, acabamos de cubrir cuál es la situación actual de la responsabilidad de proteger. En especial, la conclusión que extraemos, se centra en el problema de parálisis a la hora de la actuación que presenta esta doctrina, atado por el mecanismo jurídico de actuación a través del Consejo de Seguridad

En este panorama, a finales del año 2015, Rusia, ante el avance del Estado Islámico en Siria, inició una intervención militar propia en apoyo del gobierno.

⁹⁶ S/RES/2165, de 14 de julio de 2014, La situación de Oriente Medio, p. 2.

⁹⁷ Gutiérrez Espada, C. and Cervell Hortal, M. (2014). *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. 1st ed. Granada: Comares.

6: La Intervención de Rusia y la Responsabilidad de proteger

6.1 La intervención rusa en Siria

En septiembre de 2015, Al-Assad pide formalmente ayuda a Rusia para luchar contra las atrocidades cometidas por el Estado Islámico. Inmediatamente, la Asamblea Federal de Rusia autoriza al gobierno la realización de ataques aéreos en Siria contra las posiciones del IE.⁹⁸ Sin embargo, pronto llegan quejas de que los ataques rusos se dirigen contra todos los grupos opositores a Siria, e incluso contra los rebeldes más moderados con especial fiereza.⁹⁹

Ya a principios de octubre, surgen las primeras dudas sobre la legalidad de las operaciones rusas en Siria. Varios observatorios de Derechos Humanos destacados en la región, acusan a Rusia de atacar objetivos no militares.¹⁰⁰ Mientras tanto, Rusia niega categóricamente las acusaciones y defiende que sus ataques han alcanzado objetivos claves de los grupos terroristas radicales.¹⁰¹ Al-Assad, agradece públicamente a Putin su colaboración en la lucha anti-terrorista, en lo que denomina “una de las grandes cruzadas contra el terror en la historia de la humanidad”.¹⁰²

En diciembre de 2015, llegan los primeros informes sobre la presencia de tropas rusas terrestres en territorio sirio. Poco después, apoyados por un intenso fuego aéreo ruso, las

⁹⁸ Walker, S. (2015). Russian parliament grants Vladimir Putin right to deploy military in Syria. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/30/russian-parliament-grants-vladimir-putin-right-to-deploy-military-in-syria> [Accessed 13 Apr. 2017].

⁹⁹ Estados Unidos ha protestado fuertemente por el uso de esta táctica. En su opinión, Rusia se deshace de los rebeldes más aceptables para occidente, para que la Guerra Siria quede entre el IE y el gobierno, lo que en última instancia obligaría a Europa y Estados Unidos a apoyar la victoria de Al-Assad como un mal menor.

¹⁰⁰ Withnall, A. (2015). Russia 'directly targets civilians' in Syria, killing at least 200 in possible war crimes, Amnesty report reveals. *The Independent*. [online] Available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/amnesty-report-russia-directly-targets-civilians-in-syria-killing-at-least-200-in-possible-war-a6783271.html> [Accessed 14 Apr. 2017].

¹⁰¹ The Guardian, (2015). Syria airstrikes: Russian military reports 64 raids on Isis in 24 hours. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/10/syria-airstrikes-russia-reports-64-missions-isis-24-hours> [Accessed 14 Apr. 2017].

¹⁰² Black, I. (2015). Bashar al-Assad thanks Putin for Syria strikes as Russia announces US talks. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/21/bashar-al-assad-thanks-russia-vladimir-putin-syria-airstrikes> [Accessed 14 Apr. 2017].

tropas del gobierno sirio toman posiciones clave hasta entonces en manos de los rebeldes en la zona de Latakia.¹⁰³

Finalmente, el 14 de marzo, Putin anuncia la retirada de sus efectivos militares de Siria, afirmando que había debilitado considerablemente al IE, y que era inviable que recuperaran su fuerza pasada.¹⁰⁴ Por su parte, el observatorio sirio de Derechos Humanos hace balance, de la intervención rusa. Según sus datos, 1733 civiles murieron como consecuencia directa de ataques rusos.¹⁰⁵ Esto supone casi un 40% del total de bajas causadas por las fuerzas rusas, que están cifrados en 4408. A pesar de este anuncio de retirada, las sospechas sobre la continuación de la presencia rusa en Siria son numerosas, y los ataques aéreos rusos siguen siendo habituales. El pasado septiembre de 2016, se informó de un ataque contra un convoy humanitario de la ONU, del que se ha hecho responsable a Rusia por parte de numerosas organizaciones.¹⁰⁶

6.2 ¿Responsabilidad de proteger o intervención partidista?

Nos toca ahora adentrarnos en la parte más compleja de nuestro trabajo. Buscamos responder a la pregunta: ¿Estuvo la intervención rusa en Siria justificada por la responsabilidad de proteger? Decimos que es una cuestión compleja, porque ni los mismos rusos esgrimieron este concepto como justificación de sus acciones. El gobierno ruso consideró que, al estar siendo invitado a intervenir por el gobierno del Estado, no era necesario justificar su intervención en términos de Derecho Internacional. No obstante, sí que uso la retórica de protección de la población civil varias veces durante su participación en el conflicto, lo que abre la puerta a estudiar su justificación. El punto fundamental es que Rusia argumenta que no toma partido en una guerra civil a favor del

¹⁰³ Shaheen, K. (2016). Pro-Assad troops retake territory near Latakia stronghold. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/25/syria-assad-troops-retake-latakia-stronghold-peace-talks-turkey> [Accessed 14 Apr. 2017].

¹⁰⁴ Walker, S. (2016). Vladimir Putin orders Russian forces to begin withdrawal from Syria. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/14/vladimir-putin-orders-withdrawal-russian-troops-syria> [Accessed 14 Apr. 2017].

¹⁰⁵ Observatorio Sirio de Derechos Humanos
<http://www.syriahr.com/en/>

¹⁰⁶ Schmitt, E. (2016). U.S. Officials Say Russia Probably Attacked U.N. Humanitarian Convoy. *The New York Times*. [online] Available at: <https://www.nytimes.com/2016/09/21/world/middleeast/syria-cease-fire.html> [Accessed 14 Apr. 2017].

gobierno, sino que ataca a una facción concreta del conflicto por sus terroríficas e inhumanas acciones.

Debemos empezar recordando, cuáles eran los seis requisitos que, desde el nacimiento de la R2P, se establecieron como necesarios presupuestos de una intervención militar: Autoridad competente, justa causa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. De los seis, merecen un análisis detallado cuatro de ellos. Asumimos que existían probabilidades de éxito por el enorme potencial militar ruso en comparación con el de cualquiera de las facciones presentes en Siria. Asimismo, asumimos que ejercían el último recurso por el fracaso reiterado de cualquier negociación de paz, y más concretamente por la negativa tajante del IE de sentarse siquiera a considerar una negociación de paz. Examinaremos por tanto los cuatro restantes:

- **Autoridad competente:** Ya vimos que la intervención militar requería la aprobación por el Consejo de Seguridad, en seguimiento del procedimiento del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, no estamos ante un uso de la responsabilidad de proteger al uso. En efecto, Rusia no interviene en contra de los deseos de un gobierno legalmente constituido para proteger a su población civil. Actúa con el beneplácito de la autoridad para llevar a cabo esa protección. En el mismo Capítulo VII de la Carta, en su artículo 51, se consagra el derecho de legítima defensa, tanto directa como indirecta.¹⁰⁷ En este caso Rusia arguye dicho precepto. Justifica que su intervención se hizo en legítima defensa de la población siria, bajo petición expresa de su autoridad competente. De este modo es plausible hacer una excepción al principio de autoridad competente en este caso. Debemos recordar, que este principio era necesario para salvaguardar la tensión de la R2P con el de soberanía nacional de los Estados.¹⁰⁸ El hecho de que no exista en ese caso tal tensión, al ser el régimen de Al-Assad el legítimo a nivel internacional, supone una razón suficiente en nuestra opinión para justificar una excepción.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII, artículo 51.

¹⁰⁸ Deng, F., "Frontiers of Sovereignty" *Leiden Journal of International Law*, vol 2, nº 8, 1995. Deng, F., "Frontiers of Sovereignty" *Leiden Journal of International Law*, vol 2, nº 8, 1995.

¹⁰⁹ Orinet Net, (2016). A legal opinion on the Russian intervention in Syria. [online] Available at: http://orient-news.net/en/news_show/100046/0/A-legal-opinion-on-the-Russian-intervention-in-Syria [Accessed 14 Apr. 2017].

Está claro que ya aquí estamos llegando a una conclusión polémica. No existe ninguna justificación jurídica en la R2P que plantee alternativas a la actuación del Consejo de Seguridad. No obstante, como decimos no se había contemplado anteriormente invitaciones del gobierno a países concretos para proteger a la población. Además, toda la lógica detrás de la R2P, respalda esta excepción. Son numerosos los informes sobre la responsabilidad de proteger que imponen el deber de colaboración entre Estados. El único límite se encuentra en la soberanía de los Estados. No existiendo en este caso este límite, no vemos motivos por los que no pueda ejercerse una operación militar bajo el amparo del tercer pilar por parte de un solo Estado si se cuenta con el consentimiento del gobierno soberano.

- Justa causa: El cumplimiento de este requisito exigía que la situación de conflicto en la que se intervenía, estuviera violando masivamente los Derechos Humanos en el sentido de algunos de los seis puntos explicados en el capítulo correspondiente. En este caso, no existe demasiada dificultad en justificar la intervención por el segundo motivo: graves pérdidas de vidas humanas.¹¹⁰ Todos los informes sobre las actuaciones del IE durante 2014 y 2015, justifican sobradamente el cumplimiento de este requisito.¹¹¹

Subsidiariamente, concurriría el quinto de los motivos, Estado que colapsa y que no puede o no quiere proteger a su población.

En general los continuos informes de las Naciones Unidas sobre las masivas pérdidas de vidas humanas, y los reiterados intentos de actuar bajo la R2P, suponen en sí mismos un reconocimiento de la comunidad internacional de que en Siria concurría una catástrofe humanitaria merecedora de una actuación extranjera. El hecho de que Rusia vetara estos intentos en el Consejo de Seguridad, no cambia el diagnóstico de este punto. Su negativa se debía a que una intervención violaría la soberanía e integridad territorial de Siria. La existencia de una crisis humanitaria grave era de pleno consenso. Una vez solventado -al menos en opinión de Rusia- el inconveniente de la violación de la soberanía, al ser el gobierno el que invitaba a la intervención, desaparece el obstáculo que a sus ojos impedía la intervención.

Por tanto, también parece existir causa justa en la intervención.

¹¹⁰ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.20, p. 37.

¹¹¹ Humans Rights Watch Webside, <https://www.hrw.org/tag/isis>

- **Intención correcta:** La intención correcta hace referencia a que el objetivo de la intervención debe ser el de proteger las vidas humanas y solucionar la crisis humanitaria. Este apartado es de intensa polémica. Primero, debemos recordar, que en el propio informe “La Responsabilidad de Proteger”, la Comisión redactora admite la existencia de objetivos adicionales además de la salvaguarda de los Derechos Humanos.¹¹² No obstante, sí se exige que el motivo fundamental de la intervención, y el que guía las acciones militares, sea el de protección de vidas humanas. Por tanto, cabe preguntarse ¿Era este el objetivo primordial de Rusia cuando envió efectivos a luchar en Siria? Numerosas son las pruebas aquí, que nos hacen responder negativamente a la pregunta.

Las operaciones aéreas rusas, distaron mucho de ser meramente defensivas de zonas atacadas por el Estado Islámico. Más bien, fueron operaciones agresivas, en las que se bombardeaban posiciones estratégicas de los rebeldes. Se podría defender la posición rusa, aludiendo a que su operación iba encaminada a destruir el origen del problema, en una argumentación similar a la usada por la OTAN para legitimar su ofensiva contra Gadafi en Libia. Sin embargo, esta argumentación cede ante los datos de los objetivos atacados.¹¹³ En su mayor parte, los ataques aéreos rusos se hacían de forma coordinada con ataques terrestres del ejército de Al-Assad, en numerosas ocasiones atacando objetivos civiles cuando era necesario.¹¹⁴ Además, sus esfuerzos fueron indiscriminados para todas las facciones rebeldes, focalizándose por momentos incluso en las más moderadas.¹¹⁵ Este ataque a contingentes no sospechosos de atrocidades graves, pone de manifiesto que el objetivo principal de su campaña, no era otro que el sostenimiento del gobierno en el poder. En ningún caso se puede considerar a la vista de las pruebas que el objetivo primordial de Rusia en Siria fuera la protección de la población civil. Por tanto, en nuestra opinión, no se cumple el requisito de intención correcta.

¹¹² Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.33, p. 40

¹¹³ R. Gordon, M. (2015). Russians Strike Targets in Syria, but Not ISIS Areas. *The New York Times*. [online] Available at: <https://www.nytimes.com/2015/10/01/world/europe/russia-airstrikes-syria.html> [Accessed 13 Apr. 2017].

¹¹⁴ Graham-Harrison, E. (2016). Russian airstrikes in Syria killed 2,000 civilians in six months. *The Guardian*, pp. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/15/russian-airstrikes-in-syria-killed-2000-civilians-in-six-months>.

¹¹⁵ The Guardian, (2015). 'More than 90%' of Russian airstrikes in Syria have not targeted Isis, US says. <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/07/russia-airstrikes-syria-not-targeting-isis>

- Medios proporcionales: Finalmente tratamos la proporcionalidad de la intervención. Una discusión que ha vuelto a cobrar fuerza tras el ataque contra un convoy humanitario de la ONU del que se hace responsable a fuerzas rusas. Recordamos como definía la Comisión el uso de medios proporcionales:

“la escala, la duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto”¹¹⁶

El espíritu de este requisito, busca evitar el abuso de la fuerza una vez esta está siendo empleada. En definitiva, se trata de evitar que una tragedia humanitaria, sea solucionada por una tragedia aún mayor.

Aquí encontramos la crítica más aguda a las operaciones rusas. Si por algo se han caracterizado los ataques rusos, ha sido por el uso de toda la fuerza que consideraron precisa para facilitar el avance del ejército sirio. Hasta 1733 civiles muertos como consecuencia directa de ataques rusos,¹¹⁷ suponen una cifra absolutamente inasumible para cualquier misión en defensa de los Derechos Humanos. Como antes se mencionó, casi un 40% del total de bajas causadas por las fuerzas rusas corresponden a civiles. Si a esto añadimos los combatientes de contingentes moderados que no entraban en el marco original de la operación, la ratio de muertos injustificados alcanza una cifra bien por encima del 50%. Una matanza tan poco concentrada en la lucha por proteger a la población civil, muestra a las claras la falta de proporcionalidad de los ataques rusos. Las evidencias sobre ataques a ciudades pobladas,¹¹⁸ convoyes humanitarios¹¹⁹ y zonas con escasa presencia militar,¹²⁰ son numerosas, y han continuado llegando tiempo después de la supuesta retirada rusa de la región. Es por tanto seguro que las cifras manejadas por el Observatorio Sirio de Derechos Humanos sean ahora muy superiores a las mencionadas. Las pruebas y testimonios son tan abrumadores que, aunque sólo se diera crédito a una pequeña cantidad de ellos,

¹¹⁶ Informe de la Responsabilidad de proteger, parr. 4.39, p. 41.

¹¹⁷ Observatorio Sirio de Derechos Humanos.

<http://www.syriahr.com/en/>

¹¹⁸ Miquel Hurtado, L. (2016). Rusia lanza un nuevo ataque masivo sobre Aleppo. *El Mundo*.

<http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/15/582b3a8422601d253c8b45a9.html>

¹¹⁹ Schmitt, E. (2016). U.S. Officials Say Russia Probably Attacked U.N. Humanitarian Convoy. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/09/21/world/middleeast/syria-cease-fire.html>

¹²⁰ El periódico Internacional, (2016). La aviación rusa mata a 44 civiles en Siria.

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/aviacion-rusa-mata-civiles-siria-4852107>

sería suficiente para tener un juicio claro sobre la proporcionalidad en la actuación rusa.

La conclusión es, por tanto, que hay una clara falta de concurrencia de dos elementos esenciales de la R2P en la intervención rusa en Siria. A efectos prácticos, una es consecuencia del otro, ya que el primero causa un fallo en la intención de la operación y el segundo en las consecuencias de dicha operación. Así, la intención correcta no podemos aceptarla en base a la forma en la que se planeó la intervención militar. Se mostró una amplia indiferencia por acudir a las zonas de mayor emergencia humanitaria, y se optó por acudir en apoyo de las ofensivas de Al-Assad allí donde acontecieran. Por ello todos los indicios soportan la teoría de que la intención principal de la intervención era tomar partido en la guerra civil en favor del bando gubernamental. Por su parte, y en gran parte como consecuencia del verdadero objetivo fijado, los ataques rusos fueron desproporcionados con lo que era necesario para proteger a la población civil. Se excedió el uso de la fuerza, causando grandes cantidades de muertos y heridos, incluyendo una cantidad enorme de bajas civiles. En definitiva, podemos decir, que Rusia no ejerció la R2P en Siria, y que su actuación, tanto por su objetivo, como por su ejecución, no contribuyó a mejorar la crisis humanitaria.

7: Alternativas al Consejo de Seguridad

El estudio de la historia reciente de la R2P es una historia de rabia e impotencia. La aplicación del tercer pilar para solucionar una crisis como la siria, parecía algo natural y necesario y, sin embargo, la situación sigue bloqueada, y los cadáveres se amontonan. Los focos de las críticas han sido, naturalmente, los gobiernos de Rusia y China. Sus continuos vetos en el Consejo de Seguridad, han hecho imposible cualquier avance en la situación, llegando a vetarse por su parte incluso las más elementales resoluciones de condena a las atrocidades del gobierno. El primero de estos Estados, incluso ha llegado a intervenir en el conflicto, en una operación que, como se ha estudiado en este trabajo, debe considerarse más una toma de partido en una guerra civil, que una operación de protección civil.

Sin embargo, estas críticas a actores concretos del panorama internacional, no deben distraernos de realizar una crítica más profunda, que incumbe al sistema de la R2P al completo. Cuando algo tan importante como la protección de vidas humanas, se hace depender de la voluntad de uno o dos Estados, es evidente que algo falla. Los cientos de miles de muertos que ha dejado Siria ante la pasividad del Consejo de Seguridad, piden a gritos una reforma del sistema de decisión de la R2P, que garantice que nunca más los intereses políticos de uno o dos Estados, cuesten a la humanidad una auténtica tragedia de vidas humanas.¹²¹

Dedicaremos este último capítulo a explicar una alternativa al sistema actual de decisión del Consejo de Seguridad sobre la responsabilidad de proteger. Sabemos que estos cambios están lejos de ocurrir, y que el sistema de vetos en el Consejo de Seguridad está muy arraigado y cuenta con enormes respaldos. No obstante, la escasa posibilidad de aplicación de estas propuestas, no deben ser freno para que se defiendan la necesidad de una reforma. A veces las causas perdidas son las más justas, y el tiempo, a veces se empeña en tornar posible lo que antaño parecía imposible.

¹²¹ Estébanez Gómez, F. (2015). La responsabilidad de proteger: los efectos de las intervenciones de Libia sobre la guerra civil en Siria. *Instituto español de estudios estratégicos*, 47/2015, pp.1-13. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO47-2015_ProtegerInterve_Libia_Siria_Estebanez.pdf

7.1 Unión pro la paz

En el año 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 377 denominada de “Unión pro paz”. La resolución, habilita a la Asamblea General a actuar en defensa de la paz internacional, cuando el Consejo de Seguridad no esté llevando a cabo esta crucial tarea. Merece la pena citar textualmente la resolución para comprenderla mejor:

“si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas.”¹²²

Como se puede ver, la Asamblea General asume la potestad de dar recomendaciones a los Estados miembros en los casos en que el Consejo de Seguridad no cumpla con sus obligaciones de mantenimiento de la paz. Esta resolución salió a propuesta de siete potencias occidentales, en su intención por esquivar los continuos vetos de la URSS sobre el conflicto de Corea.¹²³ Desde entonces se ha usado en otras nueve ocasiones, entre ellas en la crisis de Suez en 1956 y en el Congo en 1960.

Los paralelismos entre la situación en los que se planteó y el actual bloqueo del Consejo de Seguridad son evidentes. El texto de la resolución es una descripción exacta de la situación de inacción actual del Consejo de Seguridad. Uniendo a esto, la asentada

¹²² A/RES/377 de 3 de noviembre de 1950, “Unión pro paz” <http://old.dipublico.org/tratados/198.pdf>

¹²³ «Political and Security Questions - Proposals for strengthening World peace». Yearbook of the United Nations 1950 (en inglés). Nueva York: Columbia University Press / Organización de las Naciones Unidas. 1951. p. 181. OCLC 906209949. Consultado el 29 de enero de 2017.

convención de que las situaciones de graves crisis humanitarias, deben ser consideradas como amenazas para la paz y seguridad internacional, encontramos un mecanismo de actuación legalmente viable para sortear el veto ruso.¹²⁴ De hecho, en 2012, varios Estados plantearon el uso de este mecanismo en la Asamblea General, pero finalmente no se llegó a un acuerdo.¹²⁵

Encontramos en la Unión pro paz una alternativa al procedimiento habitual del Consejo de Seguridad, que es legal, y que ha sido probada en la práctica. Pero ¿Cuál sería el funcionamiento que podría tener esta nueva forma de aplicar la R2P? ¿Sería ventajoso?

En primer lugar, y en cuanto al objeto de las resoluciones, este procedimiento está pensado para permitir acciones militares coercitivas, es decir, acciones comprendidas dentro del tercer pilar de la R2P. No obstante, nada impide que se use el mismo recurso para aprobar medidas de asistencia propias del segundo pilar, si se considera que estas nuevamente son necesarias para defender la paz y seguridad internacionales.

Nótese, que el contenido de estas resoluciones, se limita a dar recomendaciones de actuación, que por tanto no vinculan a los Estados miembros. No obstante, esto no debe ser un problema para los asuntos que nos ocupan. Este procedimiento está pensado para casos en que una crisis humanitaria que ha alarmado a la comunidad internacional, no se puede solucionar, por el apoyo de algún miembro permanente del Consejo de Seguridad al régimen perpetrador. No faltan en estos casos Estados voluntarios para la intervención. En el caso de Siria sin ir más lejos, la OTAN y Estado Unidos han manifestado en varias ocasiones la necesidad de intervenir en Siria, y se han mostrado de acuerdo en realizar ellos mismos las operaciones. Tanto es así, que el pasado 8 de abril de 2017, Estados Unidos se decidió a lanzar un ataque contra una posición siria sin consentimiento de los organismos internacional, ya que como declararon, no estaban dispuestos a aceptar los continuos crímenes de guerras cometidos por el gobierno de Al-Assad.¹²⁶ Este tipo de acciones unilaterales cometidas bajo la impotencia de la parálisis del Consejo de

¹²⁴ En realidad, esta alternativa de acción mediante el procedimiento de Unión pro paz, ya fue propuesto por la Comisión redactora del informe “La Responsabilidad de proteger” cuando la idea de R2P nació. En aquel entonces, por las dificultades para consolidar un nuevo concepto tan polémico, y dada la férrea oposición de muchos Estados a poner facilidades a la intromisión de la comunidad internacional en sus asuntos nacionales, la propuesta fue desestimada. Sin embargo, en el nuevo panorama internacional, con el concepto de R2P aceptado casi universalmente, es más viable la aplicación de este procedimiento excepcional, que permitiera el funcionamiento en la práctica del tercer pilar.

¹²⁵ A/RES/253 B, de 21 de febrero de 2012, La situación en la República Árabe Siria.

¹²⁶ En concreto se atacó una base militar desde la que se habían perpetrado ataques con armas químicas que, como es bien sabido, están prohibidas por la Convención de Ginebra.

Seguridad, son precisamente las que se evitarían articulando un procedimiento extraordinario como el que proponemos.

En segundo lugar, sería necesario un procedimiento de actuación enormemente garantista. La Unión pro paz, es una forma de eludir el veto del Consejo de Seguridad, pero no debemos olvidar, que este sistema de vetos tiene una razón de ser. Los miembros permanentes que tienen derecho a veto, son las mayores potencias mundiales, y se consideró en su momento, que ninguna política podía prosperar a nivel internacional si estas grandes potencias se oponían. Esto sigue siendo fundamentalmente cierto, por lo que el procedimiento de Unión pro paz, debe articularse de tal forma, que sólo pueda usarse ante casos de evidente abuso del derecho a veto, y siempre con un respaldo abrumadoramente mayoritario de los Estados miembros de la Asamblea General.

Primero, hay que destacar que estamos ante un procedimiento que es claramente subsidiario. El texto de la resolución 377, no deja lugar a dudas de que la Unión pro paz es una atribución de funciones por parte de la Asamblea General *“para los casos en los que el Consejo de Seguridad no cumpla con su labor de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”*.

Además, el procedimiento sólo debe ser activado, si la resolución contó con mayoría en el Consejo de Seguridad, pero fue vetado por un miembro permanente. Así se desprende de la resolución cuando dice se actuará:

“si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, dejara de cumplir...”¹²⁷

Por tanto, se excluyen los casos en que la resolución no prospere en el Consejo de Seguridad con mayoría de Estados en contra.

Por último, es necesario articular la mayoría necesaria para la aprobación de la resolución en la Asamblea General. Como se ha dicho, es necesario contar con una mayoría extraordinariamente grande para cometer una violación de la soberanía de algún Estado sin el consentimiento de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En principio la resolución 377 no recoge la necesidad de una mayoría cualificada para la aprobación de las recomendaciones de Unión pro paz. No obstante, si queremos establecer un procedimiento extraordinario realista para la aprobación de acciones bajo

¹²⁷ A/RES/377 de 3 de noviembre de 1950, “Unión pro paz” <http://old.dipublico.org/tratados/198.pdf>

la R2P, es necesario que se requiera una mayoría cualificada. La especial trascendencia de la R2P, y en especial, la intromisión en el principio de soberanía de los Estados que supone el tercer pilar, exige un alto rigor en la aprobación de estas resoluciones. Por tanto, se debería aprobar una reforma de este procedimiento para que fuera necesaria una mayoría cualificada de tres quintos, que es la requerida por la ONU en sus nombramientos de más importancia, o incluso aún mayor al ser una cuestión de tanta delicadeza. Sólo mediante una mayoría aplastante de la comunidad internacional, será posible doblegar la voluntad de potencias como Rusia. A modo de ejemplo, la resolución de la Asamblea General que exigía a gobierno sirio el cese de la violencia contra su pueblo,¹²⁸ contó con 137 votos a favor, 12 en contra y 17 abstenciones. Esta resolución sirve de ejemplo de la aplastante mayoría de países que podrían respaldar una resolución que recomendara una actuación en Siria.

En conclusión, el procedimiento Unión pro paz, con algunas matizaciones de funcionamiento, puede ser un vehículo para desatascar la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. Con él, se intenta mantener un equilibrio entre, el necesario respeto a las competencias del Consejo de Seguridad, y la obligación moral de responder ante las atrocidades que se cometen contra las vidas de miles de seres humanos. Sin duda la implementación de esta medida provocará enormes tensiones internacionales, en especial con países como Rusia o China, que guardan con gran celo su derecho a veto. Sin embargo, un procedimiento legal como este, es sin duda una mejor solución que intervenciones unilaterales como la que la OTAN lideró en los Balcanes, o la que Estados Unidos está empezando a desencadenar en Siria. Y desde luego es mejor, que dejar que muera por parálisis la responsabilidad de proteger, que es sin duda, una de los más grandes avances que el Derecho Internacional ha hecho, por mejorar la humanidad.

¹²⁸ S/2012/77, 4 de febrero de 2012, Consejo de Seguridad, proyecto de resolución.
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2012/Demo/2.pdf

8: Conclusión

Al inicio del trabajo, fijábamos como objetivos estudiar la intervención de Rusia en Siria bajo la perspectiva de la responsabilidad de proteger, y obtener una imagen de cuál era la situación actual de la responsabilidad de proteger como doctrina internacional.

El resultado la investigación con respecto al primero de los objetivos, ha sido claro en la falta de concurrencia de dos elementos esenciales de la responsabilidad de proteger en la intervención de Rusia en Siria. Los seis elementos indispensables de la responsabilidad de proteger que extrajimos en la conclusión del capítulo 3, fueron comparados más adelante con las características que tuvo la acción militar rusa en Siria. Se hizo evidente que ni la intención correcta, ni el uso proporcional de la fuerza eran apreciables en este caso.

Por un lado, en la intención correcta la doctrina trata de extraer, si la protección humanitaria es la razón de ser de la intervención, y es la que guía en última instancia las acciones militares. La doctrina apunta que la naturaleza de los objetivos militares buscados por una intervención, pueden encontrarse en indicios como las posiciones atacadas, y la forma en que se articula el uso de la fuerza. En el caso de Rusia, los expertos son unánimes, en que las operaciones rusas buscaban primordialmente y como objetivo principal, el triunfo de las fuerzas militares del gobierno sirio. Sus acciones coordinadas con los avances terrestres de este ejército, son claro indicio de ello. Además, la naturaleza de los objetivos atacados, en muchas ocasiones posiciones de rebeldes moderados en donde no existía un peligro grave para la población civil, nos dan un motivo más para negar la intención correcta en la intervención de Rusia.

Por otro lado, el uso proporcional de la fuerza, es probablemente el elemento más importante de cualquier intervención humanitaria. El informe “La responsabilidad de proteger”, explica que la proporcionalidad de la intervención, se refiere fundamentalmente a dos aspectos. El primero de ellos es que no se haga uso de una violencia mayor que la que se está tratando de evitar, lo que tiene el claro objetivo de garantizar que la intervención humanitaria sea una solución al peligro de vidas humanas, y que nunca pueda agravar el problema. El segundo aspecto es que se use la cantidad de fuerza estrictamente necesaria para la consecución de los objetivos de protección fijados. Nuevamente, el estudio de la cuestión nos lleva a negar el uso proporcional de la fuerza

por parte de Rusia. Los datos de víctimas civiles, indican un uso de la fuerza fuera de control, y que en muchas ocasiones ni siquiera se empleaba en zonas de peligro de la población civil. En numerosas ocasiones lo ha denunciado así el Observatorio Sirio de Derechos Humanos, así como numerosos organismos internacionales. Tanto es así, que incluso existen pruebas suficientes sobre el bombardeo por aviones rusos de un convoy humanitario de la ONU el pasado septiembre de 2016.

Por todo ello, consideramos que la intervención rusa sobrepasó enormemente los límites de la responsabilidad de proteger, quedando sus actuaciones fuera de la legitimidad que asociamos a este concepto.

Por su parte, la imagen que queríamos obtener de la situación actual de la responsabilidad de proteger, ha sido dibujada a lo largo de todo el trabajo. Las conclusiones principales las hemos hallado en el estudio del impacto que ha tenido la idea de protección humanitaria en los conflictos de Libia y Siria. Asimismo, ha sido fundamental para completar el cuadro de la situación, el seguimiento de la posición de Rusia con respecto a este concepto a lo largo de los años. El resultado final de la investigación en este segundo objetivo, ha sido referido varias veces a lo largo del trabajo, y es que el mecanismo de funcionamiento de la responsabilidad de proteger sufre de parálisis. Una parálisis que en opinión de la doctrina y en la nuestra propia, parece tener carácter permanente. Por tanto, la imagen actual que suponía el segundo de nuestros objetivos, se salda con una conclusión negativa sobre el mecanismo de funcionamiento de la doctrina de la responsabilidad de proteger.

Finalizamos el trabajo con una tercera conclusión, que es en cierta forma una conclusión de las dos anteriores: la necesidad de un cambio. Dada la situación de parálisis antes descrita, y la posición ambivalente de Rusia sobre la responsabilidad de proteger, proponemos un procedimiento capaz de desatascar el funcionamiento de la doctrina de que se ocupa este trabajo. El último capítulo queda por tanto dedicado al procedimiento de “Unión pro paz”, procedimiento con décadas de tradición jurídica internacional que ya ha planeado sobre los debates de la responsabilidad de proteger varias veces.

9: Bibliografía

Documentos emitidos por Naciones Unidas

Resolución Consejo de Seguridad

- S/RES/1199 de 23 de septiembre de 1998. La situación humanitaria en todo Kosovo
- S/RES 1970, de 26 de febrero de 2011, Paz y Seguridad en África
- S/RES/2042, 14 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio, anexo: Propuesta de seis puntos del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes
- S/RES/2043, 21 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio
- S/RES/2118, de 27 de septiembre de 2013, La Situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2139, de 22 de febrero de 2014, La Situación en el Oriente Medio
- S/RES/2165, de 14 de julio de 2014, La situación de Oriente Medio

Proyectos de resolución

- S/2012/538, 19 de julio de 2012, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio
- S/2014/490, de 14 de julio de 2014, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio
- S/2012/77, 4 de febrero de 2012, Consejo de Seguridad, proyecto de resolución.
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2012/Demo/2.pdf

Intervenciones de delegaciones ante el Consejo de Seguridad

- S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de la Federación de Rusia
- S/P.6627, 4 de octubre de 2011, delegación rusa ante las Naciones Unidas
- S/P.6711, 4 de febrero de 2012, delegación francesa ante las Naciones Unidas

- Statement by Russia at the Framing the veto in the event of mass atrocities, 25 September 2014
- S/RES/2059, 20 de julio de 2012, La situación en el Oriente Medio, discurso de la delegación rusa
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso del representante de Estados Unidos de América
- S/PV. 7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación rusa, 22 febrero de 2014
- S/PV. 7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación de Reino Unido, 22 febrero de 2014
- S/PV. 7180, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación rusa
- S/PV. 7180, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Media, Delegación australiana

Resolución e informes de la Asamblea General

- A/59/PV.88, 7 abril de 2005, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, delegación de Noruega
- A/63/677, Informe del Secretario General, de 12 de enero de 2009
- A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, “La Responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención” 9 de julio de 2013
- A/64/864, Informe del Secretario General “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”, 14 de julio de 2010
- A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General sobre el “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, 11 de julio de 2014
- A/RES/66/253^a, La Situación de la República Árabe Siria, 21 de febrero 2012.
- A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, 25 de julio 2012
- A/RES/377 de 3 de noviembre de 1950, “Unión pro paz”
<http://old.dipublico.org/tratados/198.pdf>

Otros documentos

- *La Responsabilidad de proteger*. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados
- Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas
- Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report*
- Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. (A/54/2000), Informe del Secretario General K. Annan, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the responsibility to protect, Statement delivered by Russian Federation to the United Nations, New York, 23 July, 2009
- Office UN High Commissioner for Human Rights, Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic, 13 June 2013

Libros

- Petit de Gabriel, E. (2003). *Las Exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional, 1789-1939*. 1st ed. Madrid: Tecnos
- Reisman, M. and McDougal, M. (1968). *Memorandum upon humanitarian intervention to protect the Ibos*. 1st ed. New Haven
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria*. 1st ed. Madrid: Los Libros de la Catarata
- Bonfils, H., “*Manual de Derecho Internacional Público*”, Rousseau, París, 1984
- Bermejo Garcia, R. (1993). *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza*. 1st ed. [Navarra]: Facultad de derecho, Universidad de Navarra
- Abellán Honrubia, V. (2013). *Uso de la fuerza armada, prohibición y excepciones*. 1st ed. Madrid: Iprolex
- Díez de Velasco Vallejo, M. and Pérez González, M. (1993). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. 1st ed. Madrid: Tecnos
- Wheeler, N. (2010). *Saving strangers*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press
- Sáenz de Santa María, P. (n.d.). *Kosovo*. 1st ed

- Gargiulo, P. (2008). *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*. 1st ed. Napoli: Editoriale Scientifica
- Peters, A. (2011). *The Security Council's Responsibility to Protect*. 8(1)
- Bermejo García, R.; López-Jacoiste Díaz, E., *De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias*
- Focarelli, C. (2008). *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention*. 1st ed
- Gutiérrez Espada, C. and Cervell Hortal, M. (2012). *Darfur, el conflicto inacabable*. 1st ed. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi
- Serbin Pont, S., *La Responsabilidad de Legitimar: Rusia, Georgia y Crimea* (2014). CRIES, 9 de marzo de 2014
- Gutiérrez Espada, C. and Cervell Hortal, M. (2014). *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. 1st ed. Granada: Comares

Revistas especializadas

- Añaños Merán, C. (2010). La "responsabilidad de proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "responsabilidad de proteger". Anuario mexicano de derecho internacional, [online] 10. Available at: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187046542010000100006
- Deng, F., "Frontiers of Sovereignty" Leiden Journal of International Law, vol 2, nº 8, 1995
- García Pérez, R. "La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional", Revista Electrónica de estudios internacionales, nº 11, 2006
- Reisman, W. (1984). *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*. The American Journal of International Law, 78(3)
- Evans, G. (2006). From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *Wisconsin International Law Journal*, 24(3)

- Jubilut, L. (2012). *Has the 'Responsibility to Protect' Been a Real Change in Humanitarian Intervention? An Analysis from the Crisis in Libya*. *International Community Law Review*, 14(4)
- Pattison, J. (2011). The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya. *Ethics & International Affairs*, 25(03)
- Williams, P. and Bellamy, A. (2012). Principles, politics, and prudence: Libya, the responsibility to protect, and the use of military force. *Global Governance*, 18
- The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya. (2012). *Virginia Journal of International Law*, 52(2)
- López-Jacoiste, E., La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger. (2011). *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27
- Deng, F., "Frontiers of Sovereignty" *Leiden Journal of International Law*, vol 2, nº 8, 1995
- Estébanez Gómez, F. (2015). La responsabilidad de proteger: los efectos de las intervenciones de Libia sobre la guerra civil en Siria. *Instituto español de estudios estratégicos*, 47/2015, pp.1-13.
- http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO47-2015_ProtegerInterve_Libia_Siria_Estebanez.pdf
- "Political and Security Questions - Proposals for strengthening World peace". Yearbook of the United Nations 1950 (en inglés). Nueva York: Columbia University Press / Organización de las Naciones Unidas. 1951

Otras publicaciones

- Sulbarán Lovera, P. (2016). El "fracaso" de las organizaciones de ayuda humanitaria en Haití. *BBC*. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37614689>
- Collins, R., Thinking about Libya, the responsibility to protect and regimen change. (2012). *Discussion Paper*
- Entrevista con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia S. Lavrov a la BBC, Moscú, 9 de agosto, 2008
- Evans, G. (2008). Russia and 'responsibility to protect'. *LA Times*.

- “B. Ki Moon techa de desastroso el veto a la resolución de la ONU”, *20 minutos*, 9 de febrero de 2012
- Walker, S. (2015). Russian parliament grants Vladimir Putin right to deploy military in Syria. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/30/russian-parliament-grants-vladimir-putin-right-to-deploy-military-in-syria>
- Withnall, A. (2015). Russia 'directly targets civilians' in Syria, killing at least 200 in possible war crimes, Amnesty report reveals. *The Independent*. [online] Available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/amnesty-report-russia-directly-targets-civilians-in-syria-killing-at-least-200-in-possible-war-a6783271.html>
- [Accessed 14 Apr. 2017]
- The Guardian, (2015). Syria airstrikes: Russian military reports 64 raids on Isis in 24 hours. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/10/syria-airstrikes-russia-reports-64-missions-isis-24-hours>
- [Accessed 14 Apr. 2017]
- Black, I. (2015). Bashar al-Assad thanks Putin for Syria strikes as Russia announces US talks. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/21/bashar-al-assad-thanks-russia-vladimir-putin-syria-airstrikes>
- [Accessed 14 Apr. 2017]
- Shaheen, K. (2016). Pro-Assad troops retake territory near Latakia stronghold. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/25/syria-assad-troops-retake-latakia-stronghold-peace-talks-turkey>
- [Accessed 14 Apr. 2017]
- Walker, S. (2016). Vladimir Putin orders Russian forces to begin withdrawal from Syria. *The Guardian*. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/14/vladimir-putin-orders-withdrawal-russian-troops-syria>
- [Accessed 14 Apr. 2017].
- Observatorio Sirio de Derechos Humanos

- <http://www.syriahr.com/en/>
- Schmitt, E. (2016). U.S. Officials Say Russia Probably Attacked U.N. Humanitarian Convoy. *The New York Times*. [online] Available at: <https://www.nytimes.com/2016/09/21/world/middleeast/syria-cease-fire.html>
- [Accessed 14 Apr. 2017]
- Orinet Net, (2016). A legal opinion on the Russian intervention in Syria. [online] Available at: http://orient-news.net/en/news_show/100046/0/A-legal-opinion-on-the-Russian-intervention-in-Syria
- [Accessed 14 Apr. 2017].
- Humans Rights Watch Webside, <https://www.hrw.org/tag/isis>
- R. Gordon, M. (2015). Russians Strike Targets in Syria, but Not ISIS Areas. *The New York Times*. [online] Available at: <https://www.nytimes.com/2015/10/01/world/europe/russia-airstrikes-syria.html>
- [Accessed 13 Apr. 2017]
- Graham-Harrison, E. (2016). Russian airstrikes in Syria killed 2,000 civilians in six months. *The Guardian*, pp. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/15/russian-airstrikes-in-syria-killed-2000-civilians-in-six-months>
- The Guardian, (2015). 'More than 90%' of Russian airstrikes in Syria have not targeted Isis, US says. <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/07/russia-airstrikes-syria-not-targeting-isis>
- Miquel Hurtado, L. (2016). Rusia lanza un nuevo ataque masivo sobre Aleppo. *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/15/582b3a8422601d253c8b45a9.html>
- El periódico Internacional, (2016). La aviación rusa mata a 44 civiles en Siria. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/aviacion-rusa-mata-civiles-siria-4852107>
- Resolución nº 7360, 12 de marzo de 2011, Consejo de la Liga Árabe

