

notes

internacionals

CIDOB

62
OCTUBRE
2012

SIRIA, ANTE EL HORROR Y LA PASIVIDAD DEL MUNDO

Roberto Toscano, Investigador Sénior Asociado, CIDOB

Lo que esta pasando en Siria pone en evidencia una vez más todos los límites de la llamada “comunidad internacional”. El número de víctimas civiles se incrementa a diario, la guerra destroza seres humanos y patrimonio cultural, y el país se desgarras de tal manera que pone en duda la posibilidad de que se alcance la recomposición política y una nueva convivencia ciudadana. Todos deploran, condenan, pero nadie actúa. El mundo se limita a mirar, horrorizado, pero pasivo.

Sin injerencia y sin protección, ¿qué soberanía?

Mucho se ha hablado, en el pasado, del “derecho de injerencia” y de su versión *soft*, la “responsabilidad de proteger”, y la historia reciente ha conocido numerosas intervenciones denominadas humanitarias. El problema, sin embargo, está justamente en definir las condiciones y consecuencias de tales intervenciones, y es la propia historia reciente la que ha hecho surgir dudas, tanto teóricas como prácticas, al respecto.

Frente a las masacres de civiles, parece (y es) indecente no hacer algo, pero lo que no queda claro son qué mecanismos legales y qué condiciones políticas permitirían una eficaz intervención con fines humanitarios.

Si es cierto que la soberanía de los estados no puede ser absoluta, el problema es definir no tanto sus límites, sino quién – de acuerdo al derecho internacional vigente – puede autorizar una intervención militar.

El caso de Libia condiciona Siria: una intervención motivada sobre la base de consideraciones humanitarias (la protección de civiles libios contra la represión del régimen de Gaddafi) fue rápidamente transformada en el apoyo a un bando en una guerra civil con el objetivo de derrocar al régimen.

La pérdida del aliado sirio sería como una derrota para Irán, que además vería interrumpido su contacto con el Hezbollah libanés, su arma más disuasoria ante la posibilidad de un ataque israelí o americano.

Frente a la imposibilidad de inclinar la balanza a favor de uno de ambos bandos, solamente un compromiso negociado podría acabar con el derramamiento de sangre y la destrucción del país. Pero ¿estarían los dos bandos dispuestos a aceptar algo que no fuera victoria total?

Es cierto que el concepto clásico de soberanía ha sido revisitado y revisado profundamente, y con razón. La soberanía como concepto regulador de las relaciones internacionales es esencial, pero al mismo tiempo no podría de ninguna manera ser considerada como absoluta. En teoría se supone que la soberanía debe servir para proteger a los estados débiles frente a los fuertes, y que tan sólo podríamos abandonar este principio desde una óptica imperial, o por lo menos oligárquica: la de un sistema internacional en el que se reconozca que algunos son “más iguales que otros”. El principio, sin embargo, ha sido frecuentemente utilizado de una

manera totalitaria, y abiertamente ideológica, convirtiéndose en “soberanismo”. De este principio ideologizado los gobernantes extraen un corolario: el ciudadano -o más bien el sujeto- es mío, y yo hago con él lo que quiero.

Sería bueno, por contra, preguntarse por qué la soberanía ha sido situada en la misma base del sistema de las relaciones entre estados. Las normas no tienen únicamente un valor individual -garantizando derechos, facultades, espacios de auto-determinación- sino también un valor sistémico. En este sentido, no puede

ser que la soberanía se conciba únicamente en su dimensión de respeto a un espacio individual de los estados que bloquee cualquier juicio o injerencia externa (como lo hace la “libertad negativa” de la que habla Isaiah Berlin), y que sea totalmente inconcebible que la comunidad internacional se interese en la manera en que la soberanía es ejercida en el interior de cada Estado. Interesa mencionar aquí el Artículo 36 de la Constitución italiana, donde se dice que la iniciativa económica privada es libre, pero “no puede desarrollarse en contradicción con la utilidad social, o de manera que conlleve un daño a la seguridad, a la libertad, a la dignidad humana”.

Parece que la conciencia de la humanidad se haya desplazado gradualmente (sobre todo después de los horrores de las dos guerras mundiales y de los totalitarismos del siglo XX) hacia un concepto que podría ser formulado de esta manera: “la soberanía de los estados es un principio fundamental de las relaciones internacionales, pero ello no puede justificar que en su nombre se atente a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana.” En efecto, se trata de una novedad solamente parcial, en el sentido que también en el pasado hubo casos en que se admitía la posibilidad de no considerar como absoluta la soberanía en presencia de atrocidades masivas contra seres indefensos.

La soberanía como concepto regulador de las relaciones internacionales es esencial, pero al mismo tiempo no podría de ninguna manera ser considerada como absoluta.

Esto es lo que pasaba, de hecho (y quedaba reconocido en derecho), en un contexto colonial, y sobre la base del grado de pertenencia del Estado culpable de tales atrocidades a la “civilización” (cristiana). Así se justificaron en el siglo XIX las expediciones militares dirigidas a detener las masacres (otomanas) de cristianos en Oriente Medio y también, en tiempos más recientes, el envío de paracaidistas a países africanos desgarrados por la anarquía y las guerras civiles que ponían en peligro, no solamente las vidas de ciudadanos de los países intervenidos, sino también las de otros ciudadanos originarios de “países civilizados”.

Legitimidad y debilidad del sistema internacional

Hoy parece que la legitimidad del principio de intervenir para proteger vidas humanas se haya extendido más allá de este contexto colonial. ¿Pero es esto totalmente cierto? Las dudas están más que justificadas. En primer lugar, surge la pregunta: ¿quién decide que estamos en presencia de hechos que justifiquen una intervención? ¿De dónde surge, más allá de un afán moral subjetivo, la justificación política y la legitimación normativa de la intervención?

Si nos referimos al sistema de Naciones Unidas, vemos que la injerencia en los asuntos internos de un estado miembro queda expresamente prohibida por el Art. 2 (7) de la Carta, que habla de un “ámbito reservado” (*domestic jurisdiction*),

pero que, en su segunda coma, introduce una excepción, precisando que, en presencia de una “amenaza a la paz y seguridad internacional” se puede pasar al Capítulo VII de la misma Carta, en el que se describen medidas coercitivas legítimas, incluido el uso de la fuerza militar.

Pero ¿quién decide esta apelación al Capítulo VII? El Consejo de Seguridad, una instancia en la que los miembros permanentes gozan del derecho a veto. Si Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China no la aprueban, no puede haber intervención legítima alguna, de acuerdo con la Carta. ¿Quién podría imaginar -no solamente por los problemas de hecho, sino de derecho- una intervención contra Rusia por la represión en Chechenia o contra China por la cuestión del Tíbet? Y ello se hace extensivo a los países protegidos por cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo.

He aquí una primera explicación del porqué no ha existido, hasta la fecha, una intervención “humanitaria” en Siria: Rusia y China, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se han opuesto a cualquier intervención y no van a unirse a los miembros occidentales, quienes apuestan por lo contrario.

Cierto, ha habido en el pasado intervenciones no autorizadas por el Consejo de Seguridad (la de la OTAN contra Serbia por la cuestión de Kosovo, y la de Estados Unidos y su coalición de voluntarios contra Irak),

pero se ha tratado sin duda de intervenciones muy controvertidas y, sobre todo en el caso de la de Irak, basadas en supuestos que se han revelado infundados.

El precedente libio

Pero en el caso sirio hay que tener en cuenta otro factor: el precedente libio. En las relaciones internacionales ocurre a menudo que los estados deciden su propia actuación en relación a una crisis sobre la base de las lecciones aprendidas en la crisis precedente. En este caso tenemos una crisis muy reciente: la de Libia. Los europeos y los norteamericanos (juntos en la OTAN), decidieron -después de años de relaciones normalizadas y, en algún caso, hasta cordiales, con el dictador Gaddafi- intervenir contra el régimen libio sobre la base de consideraciones humanitarias en el momento en que el régimen, en respuesta a protestas populares, desató la represión amenazando además con represalias masivas y castigos colectivos. Se llegó incluso a justificar esta “responsabilidad de proteger” argumentando, con evidente exageración, la inminencia de un genocidio (la continua banalización del muy específico concepto de genocidio es una lamentable característica de nuestro tiempo).

Pero el problema era más profundo que la evaluación de la naturaleza de la represión, y tuvo que ver con la naturaleza misma de la oposición al régimen. Si es cierto que el régimen al comienzo desató una represión brutal (aunque no “genocida”)

ante una protesta pacífica, en el momento en que se decidió, y sobre todo en el que se desató, la intervención de la OTAN, ya se había desencadenado una verdadera guerra civil, con dos bandos armados que se enfrentaban entre sí. ¿En qué medida, por lo tanto, se puede definir, y legitimar como “intervención humanitaria”, lo que en realidad es apoyo a uno de los dos contendientes armados –un apoyo que tiene como objetivo la caída de un régimen, y de su dictador?

¿Acaso no se trata del mismo caso en Siria? Si se interviniera hoy, y no en el momento en que el presidente Assad desató la represión contra una protesta pacífica, no se trataría sino de dar apoyo a uno de los dos bandos enfrentados en una guerra civil. ¿Dónde podría encontrarse una justificación para una tal intervención sobre la base de la Carta de Naciones Unidas o del derecho internacional general?

Desgraciadamente, sin embargo, los países no deciden sus intervenciones, o sus no intervenciones, sobre la base del derecho, que utilizan solamente para justificar la persecución de intereses políticos, económicos y/o estratégicos. Hay que admitir que Rusia y China tienen en este momento de su parte tanto la Carta de Naciones Unidas como el derecho internacional. Las razones de su oposición son, por otra parte, políticas y no jurídicas. En primer lugar, Moscú y Pekín están ahora reaccionando después de haber comprendido que, en el caso de Libia, se habían dejado arrastrar por un *mission creep*, una “derivación de la intervención” que, iniciada sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad que Rusia y China aprobaron, pasó de la dimensión humanitaria a la del apoyo a los insurgentes anti-Gaddafi. La aviación de la OTAN, que en principio debía impedir a los aviones del régimen bombardear a los civiles, acabó convirtiéndose muy rápidamente en la fuerza aérea de los insurgentes, y llegó a ser incluso instrumental –al atacar la columna de vehículos en que la trataba escaparse- en la captura y muerte del dictador.

Tanto para Rusia como para China existe además – en relación al caso sirio – la preocupación de impedir que los Estados Unidos (junto a sus socios europeos) puedan decidir unilateralmente recurrir a la fuerza militar en cualquier parte del mundo –y algún día posiblemente en áreas que para ellos son vitales- sin tener en cuenta sus intereses estratégicos.

Además, en el caso de Rusia hay algo más concreto. Siria ha sido durante años el único aliado de Moscú en el Oriente Medio, proporcionando incluso a Rusia una base naval de escasa importancia estratégica pero de alto valor simbólico, en cuanto asegura la presencia (hoy más potencial que real) de la flota rusa en el Mediterráneo. Por esta razón, el verdadero obstáculo a un consenso en el Consejo de Seguridad es Rusia, más que China.

Conviene recordar, en cualquier caso, que ha habido casos en los que los Estados Unidos (y sus socios menores, los países europeos) han desencadenado intervenciones sin asegurarse

la legitimidad que proporciona el Consejo de Seguridad. Entonces, ¿por qué no intervienen hoy contra Siria?

A la cuestión del derecho internacional y de los intereses particulares hay que añadir aquí otra dimensión: la del realismo político. En cierta manera, la cuestión que frena una intervención norteamericana contra Siria –a pesar de toda la indignación y de la reiterada condena del régimen sirio– no es muy distinta de la cuestión que impide concebir un ataque militar contra Irán. En primer lugar, una tercera guerra contra un país musulmán sería políticamente desastrosa, desatando en Oriente Medio una reacción difícilmente controlable. Los suníes, mayoritarios en el mundo islámico, son hostiles tanto hacia los chiíes iraníes que hacia los alawíes sirios, pero un ataque militar contra Siria (o contra Irán) produciría sin duda una fuerte ola de anti-americanismo.

El factor Turquía

Distinto sería si se tratara de una intervención “musulmana”. Aquí entra en juego Turquía, un país que, en poco tiempo, ha pasado de relaciones correctas (sino cordiales) con el régimen sirio, a una abierta hostilidad, con apoyo

¿Quién decide que estamos en presencia de hechos que justifiquen una intervención? ¿De dónde surge, más allá de un afán moral subjetivo, la justificación política y la legitimación normativa de la intervención?

a los insurrectos, interceptación de un avión ruso que supuestamente transportaba material militar a Siria y hasta un conato de hostilidades militares, con intercambio de disparos de artillería.

Si la guerra civil siria acaba transformándose en una guerra internacional no será debido a la decisión del Consejo de Seguridad, ni a una acción unilateral de los Estados Unidos (y Europa), sino debido a la escalada de un enfrentamiento entre Siria y Turquía, apoyada por Arabia Saudí y Qatar, y posiblemente, gracias a su calidad de país miembro de la OTAN, con un posible recurso al Art. 5 del Tratado Atlántico. En cualquier caso, no se trataría de un plan militar preciso: Ankara sabe muy bien que las fuerzas armadas sirias han sido incapaces de derrotar a los insurrectos, aunque tampoco son una entidad que se pueda subestimar.

El protagonismo, bastante provocador, de los turcos, se explica en distintas maneras. En primer lugar está el hecho de que, después de que (sobre todo por la frialdad de algunos países europeos) las perspectivas de un ingreso de Turquía en la Unión Europea hayan casi desaparecido, Ankara ha empezado a mirar hacia su espacio regional como un área en la que afirmar su aspiración a jugar un rol internacional coherente con su fuerza económica y su capacidad militar. Se habla de una política neo-otomana, y hay también

que tener en cuenta la fuerte atracción del modelo turco en toda la región, sobre todo después de la “primavera árabe”, como manera de compatibilizar desarrollo económico, Estado fuerte e islam político.

Pero la política turca en relación a la crisis siria no puede leerse únicamente en clave de ambiciones de hegemonía regional, sino también desde una óptica defensiva. Cabe mencionar aquí el problema kurdo. En el momento en que los kurdos sirios, aprovechando el hecho de que el régimen está luchando contra los insurgentes “suníes” y no puede dividir sus fuerzas, han empezado a instituir, en la zona noreste del país, una especie de “zona franca kurda”, constituyendo una administración autónoma embrionaria, Turquía no puede sino preocuparse ante la posible formación de un segundo “Kurdistán de facto”, como el que se ha creado en el norte de Irak. Se trataría de un paso más en una dinámica que amenazaría con extenderse a su propio territorio kurdo. Turquía, por lo tanto, está convencida de que no puede permitirse desentender-

¿En qué medida, por lo tanto, se puede definir, y legitimar como “intervención humanitaria”, lo que en realidad es apoyo a uno de los dos contendientes armados –un apoyo que tiene como objetivo la caída de un régimen, y de su dictador?

se del futuro político, y estratégico, de Siria. No ha decidido, en cualquier caso, desencadenar una guerra abierta, pero está arriesgándose mucho, y no está segura de si será capaz de calibrar su presión, evitando un enfrentamiento militar abierto.

La carta iraní

El régimen sirio, por otra parte, no cuenta únicamente con el apoyo ruso, sino también, y en mayor medida, con el apoyo de Irán. Para Teherán, Siria es fundamental porque es el único país árabe con el que cuenta como aliado, y al mismo tiempo porque constituye una pieza esencial en su profunda vinculación con Hezbollah en el Líbano, que representa el único factor verdaderamente disuasorio ante la posibilidad de un ataque militar israelí o norteamericano. Si no pudiese pasar por Siria, sería imposible para Irán abastecer a Hezbollah, que terminaría por perder gradualmente su credibilidad como fuerza armada, y se vería abocada a una reconversión puramente política, alejándose de Teherán.

Para los Estados Unidos la caída de Assad es deseable, más que por sí misma, por razones estratégicas más generales. Washington nunca se ha mostrado radicalmente opuesto al régimen sirio, hasta hace poco considerado como elemento de estabilidad en la región sobre todo gracias a su consistente *modus vivendi* con Israel a pesar de su ocupación del Golan. Sin embargo, en Washington se sabe que,

además del impacto sobre Hezbollah, la caída del régimen sirio conllevaría un duro golpe a Iran, cada vez más solo y aislado en la región y, sobre todo, dicha caída afectaría a la credibilidad de su original proyecto (persa y chií) de revolución islámica, cada vez más marginalizado, a pesar de sus intentos por mantenerlo vivo a través de su exasperada retórica anti-israelí.

Sin duda Irán está ayudando al régimen sirio, aun cuando convendría evitar algunas exageraciones, como lo es pensar – muy equivocadamente - que desde un punto de vista militar Irán pueda ser más importante que Rusia, o que la siniestra Mukhabarat siria, la policía política, haya tenido que aprender técnicas de represión de los iraníes. Pero en la medida en que se hace ya difícil que el régimen sobreviva intacto a esta fase, parece que Teherán está empezando a “diversificar sus apuestas”, propiciando contactos, por el momento muy discretos, con fuerzas opositoras.

Como todos los países, y en particular los que son conscientes de su propio aislamiento y fragilidad, Irán tiene intereses (y no aliados) permanentes, mientras que el régimen de Teherán en este momento, más que difundir subrevolución o destruir Israel, quiere, sobre todo, sobrevivir.

En este terreno puede haber novedades, sobre todo porque en Irán la ayuda a Siria, como por otra parte toda ayuda a los árabes, es altamente impopular. Con ocasión de las recientes protestas en el bazar de Teherán, provocadas por la devaluación de la moneda local frente al dólar (de gran impacto negativo en los precios), los manifestantes gritaban: “Ocupéense de nosotros iraníes, no de Siria!”

¿Hay salida?

Si ésta es la situación, si éstas son las posiciones de los *dramatis personae*, ¿qué podemos esperar, y sobre todo, qué podemos hacer? Lo trágico es que ni el régimen ni el anti-régimen parecen contar con fuerzas suficientes como para derrotar al adversario, y el precio de este sangriento empate lo están pagando los civiles, víctimas sobre todo de los bombardeos indiscriminados de la aviación del régimen.

Pero si esto es cierto, si nadie puede imaginar que podrá imponerse militarmente –y si una intervención externa es difícilmente concebible (desde el punto de vista de las reglas internacionales y más aun de la efectiva correlación de fuerzas y de intereses)-, ¿tendremos que esperar a que el país se desangre? Se habla mucho de la diplomacia como alternativa a la guerra, y Naciones Unidas (con Kofi Annan y después con Lakhdar Brahimi) ha tratado, sin éxito, de alcanzar una solución pactada. El déficit no está, sin embargo, en el recurso a la diplomacia, ni en la calidad de los mediadores. Lo que se hecha en falta es la voluntad política para aceptar un compromiso.

Una solución pactada podría alcanzarse solamente si el régimen sirio aceptase el hecho de que Bashar al Assad ya no podrá ser, después de esta espantosa represión, presidente de Siria. La eliminación de Assad, proporcionándole una vía de escape en el exilio, podría pactarse a cambio de garantías de seguridad para los distintos grupos sociales que han sido el soporte del régimen, y sobre todo garantías para la comunidad alawí. Ésta tendría que aceptar una pérdida de poder político y de privilegios socioeconómicos a cambio de garantías de seguridad y de supervivencia como ciudadanos de una futura Siria democrática.

Por su parte, los insurrectos tendrían que aceptar algo menos que una victoria total, y conformarse con la caída de la dinastía Assad y la apertura de un libre juego político en que ya se verá quién tiene más peso. En este momento parece claro que el perfil político de los rebeldes es, cuando menos, variado y complejo, si no ambiguo, integrando a demócratas y wahabíes, a jihadistas de distintos países y a elementos que acaban de abandonar el régimen tras haber ejercido en su interior roles políticos y militares.

No es ésta la última de las razones que tienden a enfriar el entusiasmo de los Estados Unidos y de Europa hacia un apoyo a las fuerzas insurgentes. Sabemos quién es Assad, pero no sabemos en realidad quiénes integran el bando de sus enemigos.

En conclusión, si fuera cierto que lo que nos inspira es un afán humanitario, tendríamos que apoyar soluciones pactadas capaces al mismo tiempo de poner fin a la masacre actual y de prevenir la nueva masacre que podría desatarse, en clave de venganza, después de una -por el momento todavía problemática, pero muy posible- caída de Assad.

Sin una solución pactada, esta guerra está destinada a persistir. Probablemente el régimen terminaría por caer, pero la consecuencia sería una "libanización" de Siria puesto que, para protegerse, los alawíes se atrincherarían en sus enclaves mayoritarios, dispuestos a defenderse. Llegado este caso, la tragedia pasaría de ser aguda a ser endémica, sin que se alcanzase una verdadera solución ni tampoco un futuro de bienestar y democracia para los sirios.

Pero, ¿se conformarán los dos bandos con algo menos que la victoria total?

Y los países que cuentan en este asunto, de Estados Unidos a Irán, ¿serán capaces de -o estarán dispuestos a- presionar para que se llegue a una solución intermedia, abandonando ambiciones maximalistas?

Una tercera guerra contra un país musulmán sería políticamente desastrosa, desatando en Oriente Medio una reacción difícilmente controlable.