

notes

internacionals

CIDOB

62
OCTUBRE
2012

SÍRIA, DAVANT L'HORROR I LA PASSIVITAT DEL MÓN

Roberto Toscano, investigador sènior associat, CIDOB

El que està passant a Síria posa en evidència un cop més tots els límits de l'anomenada "comunitat internacional". El nombre de víctimes civils s'incrementa diàriament, la guerra destrossa éssers humans i patrimoni cultural, i el país s'esquinça de tal manera que posa en dubte la possibilitat que s'assoleixi la recomposició política i una nova convivència ciutadana. Tots deploren, condemnen, però ningú actua. El món es limita a mirar, horroritzat, però passiu.

Sense ingerència i sense protecció, quina sobirania?

Se n'ha parlat molt, en el passat, del "dret d'ingerència" i de la seva versió *soft*, la "responsabilitat de protegir", i la història recent ha conegut nombroses intervencions denominades humanitàries. El problema, però, rau justament en definir les condicions i conseqüències d'aquestes intervencions, i és la pròpia història recent la que ha fet sorgir dubtes, tant teòrics com pràctics, al respecte.

És cert que el concepte clàssic de sobirania ha estat revisitat

i revisat profundament, i amb raó. La sobirania com a concepte regulador de les relacions internacionals és essencial, però al mateix temps no podria de cap manera ser considerada com absoluta. En teoria se suposa que la sobirania ha de servir per protegir els estats febles davant dels forts, i que tan sols podríem abandonar aquest principi des d'una òptica imperial, o si més no oligàrquica: la d'un sistema internacional en què es reconegui que alguns són "més iguals que altres". El principi, però, ha estat sovint utilitzat d'una manera totalitària, i obertament ideològica, convertint-se en "sobiranisme". D'aquest

principi ideologitzat els governants n'extreuen un corollari: el ciutadà –o més aviat el subjecte–és meu, i jo faig el que vull amb ell.

Seria bo, per contra, preguntar-se per què la sobirania ha estat situada a la mateixa base del sistema de les relacions entre estats. Les normes no tenen únicament un valor individual –garantint drets, facultats, espais d'autodeterminació– sinó també un valor sistèmic. En aquest sentit, no pot ser que la sobirania es concebi únicament en la seva dimensió de respecte a un espai individual dels estats que bloqueja qualsevol judici o

Davant les massacres de civils, sembla (i és) indecent no fer res, però el que no queda clar són quins mecanismes legals i quines condicions polítiques permetrien una eficaç intervenció amb fins humanitaris.

Si és cert que la sobirania dels estats no pot ser absoluta, el problema és definir no tant els seus límits, sinó qui - d'acord amb el dret internacional vigent –pot autoritzar una intervenció militar.

El cas de Líbia condiona Síria: una intervenció motivada sobre la base de consideracions humanitàries (la protecció de civils libis contra la repressió del règim de Gaddafi) va ser ràpidament transformada en el suport a un bàndol en una guerra civil amb l'objectiu d'enderrocar el règim.

La pèrdua de l'aliat siria seria com una derrota per a l'Iran, que a més veuria interromput el seu contacte amb el Hizbollah libanès, la seva arma més dissuasòria davant la possibilitat d'un atac israelià o americà.

Davant de la impossibilitat d'inclinar la balança a favor d'un dels bàndols, només un compromís negociat podria acabar amb el vessament de sang i la destrucció del país. Però estarien els dos bàndols disposats a acceptar alguna cosa que no fos victòria total?

ingerència externa (com ho fa la “llibertat negativa” de la qual parla Isaiah Berlin), i que sigui totalment inconcebible que la comunitat internacional s’interessi en la manera en què la sobirania és exercida a l’interior de cada Estat. Interessa esmentar aquí l’Article 36 de la Constitució italiana, on es diu que la iniciativa econòmica privada és lliure, però “no pot desenvolupar-se en contradicció amb la utilitat social, o de manera que comporti un dany a la seguretat, a la llibertat, a la dignitat humana”.

Sembla que la consciència de la humanitat s’hagi desplaçat gradualment (sobretot després dels horrors de les dues guerres mundials i dels totalitarismes del segle XX) cap a un concepte que podria ser formulat d’aquesta manera: “la sobirania dels estats és un principi fonamental de les relacions internacionals, però això no pot justificar que en el seu nom s’atempti a la seguretat, a la llibertat i a la dignitat humana.” En efecte, es tracta d’una novetat només parcial, en el sentit que en el passat també hi va haver casos en què s’admetia la possibilitat de no considerar com absoluta la sobirania en presència d’atrocitats massives contra éssers indefensos.

Això és el que passava, de fet (i quedava reconegut en el dret), en un context colonial, i en base al grau de pertinença

La sobirania com a concepte regulador de les relacions internacionals és essencial, però al mateix temps no podria de cap manera ser considerada com absoluta.

de l’Estat culpable de tals atrocitats a la “civilització” (cristiana). Així es van justificar en el segle XIX les expedicions militars dirigides a aturar les massacres (otomanes) de cristians a l’Orient Mitjà i també, en temps més recents, l’enviament de paracaigudistes a països africans afectats per l’anarquia i les guerres civils que posaven en perill, no només les vides de ciutadans dels països intervinguts, sinó també les d’altres ciutadans originaris de “països civilitzats”.

Legitimitat i debilitat del sistema internacional

Avui sembla que la legitimitat del principi d’intervenir per protegir vides humanes s’hagi estès més enllà d’aquest context colonial. Però és això totalment cert? Els dubtes estan més que justificats. En primer lloc, sorgeix la pregunta: qui decideix que estem davant de fets que justifiquin una intervenció? D’on sorgeix, més enllà d’un afany moral subjectiu, la justificació política i la legitimitat normativa de la intervenció?

Si ens referim al sistema de Nacions Unides, veiem que la ingerència en els assumptes interns d’un estat membre queda expressament prohibida per l’Article 2 (7) de la Carta, que parla d’un “àmbit reservat” (*domestic jurisdiction*), però que, en la seva segona coma, introdueix una excepció, precisant que, en presència d’una “amenança a la pau i seguretat internacional” es pot recórrer al Capítol VII de la mateixa Carta, en el qual es descriuen mesures coercitives legítimes, inclòs l’ús de la força militar.

Però qui decideix aquesta apel·lació al Capítol VII? El Consell de Seguretat, una instància en la qual els membres permanents tenen el dret a veto. Si els Estats Units, França, el Regne Unit, Rússia i la Xina no l’aproven, no pot haver-hi intervenció legítima alguna, d’acord amb la Carta. Qui podria imaginar –no només pels problemes de fet, sinó de dret– una intervenció contra Rússia per la repressió a Txetxènia o contra la Xina per la qüestió del Tibet? I això es fa extensiu als països protegits per qualsevol dels cinc membres permanents del Consell.

Heus aquí una primera explicació del perquè no ha existit, fins a dia d’avui, una intervenció “humanitària” a Síria: Rússia i la Xina, membres permanents del Consell de Seguretat, s’han oposat a qualsevol intervenció i no s’uniran als membres occidentals, els quals aposten pel contrari.

És cert, hi ha hagut en el passat intervencions no autoritzades pel Consell de Seguretat (la de l’OTAN contra Sèrbia per la qüestió de Kosovo, i la dels Estats Units i la seva coalició de voluntaris contra l’Iraq), però s’ha tractat sense dubte d’intervencions molt controvertides i, sobretot en el cas de la de l’Iraq, basades en supòsits que s’han revelat infundats.

El precedent libi

Però en el cas sirí cal tenir en compte un altre factor: el precedent libi. En les relacions internacionals passa sovint que els estats decideixen

la seva pròpia actuació en relació a una crisi en base a les lliçons apreses en la crisi precedent. En aquest cas tenim una crisi molt recent: la de Líbia. Els europeus i els nord-americans (junts a l’OTAN), van decidir –després d’anys de relacions normalitzades i, en algun cas, fins cordials, amb el dictador Gaddafi– intervenir contra el règim libi sobre la base de consideracions humanitàries en el moment en què el règim, en resposta a protestes populars, va desencadenar la repressió amenaçant a més amb represàlies massives i càstigs col·lectius. Es va arribar fins i tot a justificar aquesta “responsabilitat de protegir” argumentant, amb evident exageració, la imminència d’un genocidi (la contínua banalització del molt específic concepte de genocidi és una lamentable característica dels nostres temps).

Però el problema era més profund que l’avaluació de la naturalesa de la repressió, i va tenir a veure amb la naturalesa mateixa de l’oposició al règim. Si és cert que el règim al començament va desencadenar una repressió brutal (tot i que no “genocida”) davant d’una protesta pacífica, en el moment en què es va decidir, i sobretot en el que es va desencadenar, la intervenció de l’OTAN, ja s’havia desencadenat una veritable guerra civil, amb dos bàndols armats que s’enfrontaven entre si. En quina mesura, per tant, es pot definir, i legitimar com “intervenció humanitària”, el que en realitat és suport a un dels dos contendents armats –un suport que té com a objectiu la caiguda d’un règim, i del seu dictador?

És que no es tracta del mateix cas a Síria? Si s'intervingués avui, i no en el moment en què el president Assad va desencadenar la repressió contra una protesta pacífica, no es tractaria sinó de donar suport a un dels dos bàndols enfrontats en una guerra civil. On es podria trobar una justificació per una tal intervenció sobre la base de la Carta de Nacions Unides o del dret internacional general?

Malauradament, però, els països no decideixen les seves intervencions, o les seves no intervencions, en base al dret, que utilitzen només per justificar la persecució d'interessos polítics, econòmics i/o estratègics. Cal admetre que Rússia i la Xina tenen en aquest moment de part seva tant la Carta de Nacions Unides com el dret internacional. Les raons de la seva oposició són, d'altra banda, polítiques i no jurídiques. En primer lloc, Moscou i Pequín estan ara reaccionant després d'haver entès que, en el cas de Líbia, s'havien deixat arrossegar per un *mission creep*, una "deriva de la intervenció" que, iniciada en base a resolucions del Consell de Seguretat que Rússia i la Xina van aprovar, va passar de la dimensió humanitària a la del suport als insurgents anti Gaddafi. L'aviació de l'OTAN, que en principi havia d'impedir als avions del règim bombardejar els civils, va acabar convertint-se molt ràpidament en la força aèria dels insurgents, i va arribar a ser fins i tot instrumental –en atacar la columna de vehicles en la que tractava d'escapar– en la captura i mort del dictador.

Tant per a Rússia com per a la Xina existeix a més –en relació amb el cas sirianès– la preocupació d'impedir que els Estats Units (juntament amb els seus socis europeus) puguin decidir unilateralment recórrer a la força militar a qualsevol part del món –i algun dia possiblement en àrees que per a ells són vitals– sense tenir en compte els seus interessos estratègics.

A més, en el cas de Rússia hi ha alguna cosa més concreta. Síria ha estat durant anys l'únic aliat de Moscou a l'Orient Mitjà, proporcionant fins i tot a Rússia una base naval d'escassa importància estratègica però d'alt valor simbòlic, ja que assegura la presència (avui més potencial que real) de la flota russa al Mediterrani. Per això, el veritable obstacle a un consens en el Consell de Seguretat és Rússia, més que la Xina.

Convé recordar, en qualsevol cas, que hi ha hagut casos en què els Estats Units (i els seus socis menors, els països europeus) han desencadenat intervencions sense assegurar-se la legitimitat que proporciona el Consell de Seguretat. Llavors, ¿per què no intervenen avui contra Síria?

A la qüestió del dret internacional i dels interessos particulars cal afegir aquí una altra dimensió: la del realisme polític. En certa manera, la qüestió que frena una intervenció nord-americana contra Síria –malgrat tota la indignació i de la reiterada condemna del règim sirianès– no és gaire diferent de la qüestió que impedeix concebre un atac militar contra l'Iran. En primer lloc, una tercera guerra contra un país musulmà seria políticament desastrosa, desencadenant una reacció difícilment controlable a l'Orient Mitjà. Els sunnites, majorita-

ris al món islàmic, són hostils tant envers als xiïtes iranians com envers als alauïtes sirians, però un atac militar contra Síria (o contra Iran) produiria sens dubte una forta onada d'antiamericanisme.

El factor Turquia

Seria diferent si es tractés d'una intervenció "musulmana". Aquí entra en joc Turquia, un país que, en poc temps, ha passat de relacions correctes (sinó cordials) amb el règim sirianès, a una oberta hostilitat, amb suport als insurrectes, intercepció d'un avió rus que suposadament transportava material militar a Síria i fins a un conat d'hostilitats militars, amb intercanvi de trets d'artilleria.

Si la guerra civil siriana acaba transformant-se en una guerra internacional no serà a causa de la decisió del Consell de Seguretat, ni d'una acció unilateral dels Estats Units (i Europa), sinó a causa de l'escalada d'un enfrontament entre Síria i Turquia, amb el suport de l'Aràbia Saudita i Qatar, i possiblement, gràcies a la seva qualitat de país membre de l'OTAN, amb un possible recurs a l'Article 5 del Tractat Atlàntic. En qualsevol cas, no es tractaria d'un pla militar precís: Ankara sap molt bé que les forces armades sirianes han estat incapa-

Qui decideix que estem davant de fets que justifiquin una intervenció? D'on sorgeix, més enllà d'un afany moral subjectiu, la justificació política i la legitimació normativa de la intervenció?

ces de derrotar els insurrectes, encara que tampoc són una entitat que es pugui subestimar.

El protagonisme, bastant provocador, dels turcs, s'explica de diferents maneres. En primer lloc hi ha el fet que, després que (sobretot per la fredor d'alguns països europeus) les perspectives d'un ingrés de Turquia a la Unió Europea hagin gairebé desaparegut, Ankara ha començat a mirar cap el seu espai regional com una àrea en la qual afirmar la seva aspiració a tenir un paper internacional coherent amb la seva força econòmica i la seva capacitat militar. Es parla d'una política neotomana, i també s'ha de tenir en compte la forta atracció del model turc en tota la regió, sobretot després de la "primavera àrab", com a manera de compatibilitzar desenvolupament econòmic, Estat fort i islam polític.

Però la política turca en relació a la crisi siriana no pot llegir-se únicament en clau d'ambicions d'hegemonia regional, sinó també des d'una òptica defensiva. Cal esmentar aquí el problema kurd. En el moment en què els kurds sirians, aprofitant el fet que el règim està lluitant contra els insurgents "sunnites" i no pot dividir les seves forces, han començat a instituir, a la zona nord-est del país, una mena de "zona franca kurda", constituint una administració autònoma embrionària, Turquia no pot sinó preocupar-se davant la possible formació d'un segon "Kurdistan de facto", com el que s'ha creat al nord de l'Iraq. Es tractaria d'un pas més en una dinàmica que amenaça-

ria amb estendre's al seu propi territori kurd. Turquia, per tant, està convençuda que no es pot permetre desentendre's del futur polític, i estratègic, de Síria. No ha decidit, en qualsevol cas, desencadenar una guerra oberta, però està arriscant molt, i no està segura de si serà capaç de calibrar la seva pressió, evitant un enfrontament militar obert.

La carta iranian

El règim siria, d'altra banda, no compta únicament amb el suport rus, sinó també, i en major mesura, amb el suport de l'Iran. Per a Teheran, Síria és fonamental perquè és l'únic país àrab amb què compta com aliats, i alhora perquè constitueix una peça essencial en la seva profunda vinculació amb Hizbollah al Líban, que representa l'únic factor veritablement dissuasori davant la possibilitat d'un atac militar israelià o nord-americà. Si no pogués passar per Síria, seria impossible per a Iran aprovisionar Hizbollah, que acabaria per perdre gradualment la seva credibilitat com a força armada, i es veu-

En quina mesura, per tant, es pot definir, i legitimar com "intervenció humanitària", el que en realitat és suport a un dels dos contendents armats –un suport que té com a objectiu la caiguda d'un règim, i del seu dictador?

ria abocada a una reconversió purament política, allunyant-se de Teheran.

Per als Estats Units la caiguda d'Assad és desitjable, més que per si mateixa, per raons estratègiques més generals. Washington mai s'ha mostrat radicalment oposat al règim siria, fins fa poc considerat com a element d'estabilitat a la regió sobretot gràcies al seu consistent *modus vivendi* amb Israel malgrat la seva ocupació del Golan. No obstant això, a Washington se sap que, a més de l'impacte sobre Hizbollah, la caiguda del règim siria comportaria un cop molt dur a l'Iran, cada vegada més sol i aïllat a la regió i, sobretot, la caiguda afectaria la credibilitat del seu original projecte (persa i xiïta) de revolució islàmica, cada vegada més marginat, malgrat els seus intents per mantenir-lo viu a través de la seva exasperada retòrica antiisraeliana.

Sens dubte l'Iran està ajudant el règim siria, tot i que convindria evitar algunes exageracions, com ho és pensar –molt equivocadament– que des d'un punt de vista militar l'Iran pugui ser més important que Rússia, o que la sinistra Mukhabarat siriana, la policia política, hagi hagut d'aprendre tècniques de repressió dels iranians. Però en la mesura que es fa difícil que el règim sobrevisqui intacte a aquesta fase, sembla que Teheran està començant a "diversificar les seves apostes", propiciant contactes, de moment molt discrets, amb forces opositors.

Com tots els països, i en particular els que són conscients del seu propi aïllament i fragilitat, l'Iran té interessos (i no aliats)

permanents, mentre que el règim de Teheran en aquest moment, més que difondre la seva revolució o destruir Israel, vol, sobretot, sobreviure.

En aquest terreny hi poden haver novetats, sobretot perquè a l'Iran l'ajuda a Síria, com d'altra banda tota ajuda als àrabs, és altament impopular. En ocasió de les recents protestes al basar de Teheran, provocades per la devaluació de la moneda local respecte al dòlar (de gran impacte negatiu en els preus), els manifestants cridaven: "Ocupin-se de nosaltres iranians, no de Síria!"

Hi ha sortida?

Si aquesta és la situació, si aquestes són les posicions dels *dramatis personae*, què podem esperar, i sobretot, què podem fer? El més tràgic és que ni el règim ni l'antirègim semblen tenir forces suficients com per derrotar l'adversari, i el preu d'aquest sagnant empat l'estan pagant els civils, víctimes sobretot dels bombardejos indiscriminats de l'aviació del règim.

Però si això és cert, si ningú pot imaginar que podrà imposar-se militarment –i si una intervenció externa és difícilment concebible (des del punt de vista de les regles internacionals i més encara de l'efectiva correlació

de forces i d'interessos)–, haurem d'esperar que el país es dessagni? Es parla molt de la diplomàcia com a alternativa a la guerra, i Nacions Unides (amb Kofi Annan i després amb Lakhdar Brahimi) ha tractat, sense èxit, d'arribar a una solució pactada. El dèficit no rau, però, en el recurs a la diplomàcia, ni en la qualitat dels mediadors. El que es troba a faltar és la voluntat política per acceptar un compromís.

Una solució pactada podria assolir-se només si el règim siria acceptés el fet que Baixar al-Assad ja no podrà ser, després d'aquesta espantosa repressió, president de Síria. L'eliminació d'Assad, proporcionant-li una via d'escapament a l'exili, podria pactar-se a canvi de garanties de seguretat per als diferents grups socials que han estat el suport del règim, i sobretot garanties per a la comunitat alauita. Aquesta hauria d'acceptar una pèrdua de poder polític i de privilegis socioeconòmics a canvi de garanties de seguretat i de supervivència com a ciutadans d'una futura Síria democràtica.

Per la seva banda, els insurrectes haurien d'acceptar una mica menys que una victòria total, i conformar-se amb la caiguda de la dinastia Assad i l'obertura d'un lliure joc polític en el que ja es veurà qui té més pes. En aquest moment sembla clar que el perfil polític dels rebels és, si més no, variat i complex, fins i tot ambigu, integrant demòcrates i wahhabites, gihadistes de diferents països i elements que acaben d'abandonar el règim després d'haver exercit rols polítics i militars en el seu interior.

No és aquesta l'última de les raons que tendeixen a refredar l'entusiasme dels Estats Units i d'Europa cap a un suport a

les forces insurgents. Sabem qui és Assad, però no sabem en realitat qui integra el bàndol dels seus enemics.

En conclusió, si fos cert que el que ens inspira és un afany humanitari, hauríem de donar suport a solucions pactades capaces de posar fi a la massacre actual i al mateix temps de prevenir la nova massacre que podria desencadenar-se, en clau de venjança, després d'una –de moment encara problemàtica, però molt possible– caiguda d'Assad.

Sense una solució pactada, aquesta guerra està destinada a persistir. Probablement el règim acabaria per caure, però la conseqüència seria una "libanització" de Síria ja que, per protegir-se, els alauites s'atrinxerarien en els seus enclavaments majoritaris, disposats a defensar-se. Arribats a aquest punt, la tragèdia passaria de ser aguda a ser endèmica, sense que s'arribés a una veritable solució ni tampoc a un futur de benestar i democràcia per als sirians.

Però, es conformaran els dos bàndols amb una mica menys que la victòria total?

I els països que compten en aquest assumpte, dels Estats Units a l'Iran, seran capaços de –o estaran disposats a– pressionar perquè s'arribi a una solució intermèdia, abandonant ambicions maximalistes?

Una tercera guerra contra un país musulmà seria políticament desastrosa, desencadenant una reacció difícilment controlable