

Líneas rojas y los riesgos de la incoherencia: Siria y la comunidad internacional

David Held y Kyle McNally¹

La vacilación británica en torno a la opción militar

El debate y posterior votación en el Parlamento británico, el jueves 29 de agosto, que motivó que la Cámara de los Comunes rechazara la moción del Gobierno para dejar la puerta abierta a una acción militar contra Siria, ha sido un hecho crucial desde todo punto de vista. Ningún primer ministro había perdido una votación de estas características desde 1782. Muchos miembros del Parlamento quedaron estupefactos. Pocos habrían acertado a predecir que las mociones tanto de la oposición laborista como del Gobierno se perdieran y que el primer ministro declarara: «el Gobierno actuará en consecuencia». El eco de estas declaraciones se ha escuchado por todo el mundo y, en particular, al otro lado del Atlántico. Buena prueba de ello fue el discurso de 20 minutos pronunciado por John Kerry, secretario de Estado de EEUU al día siguiente, durante el cual no mencionó ni una sola vez a Gran Bretaña. Este silencio fue aún más elocuente si se tiene en cuenta la adhesión sutil pero muy significativa de Francia en calidad del 'aliado más antiguo' de EEUU. Si bien puede parecer prematuro afirmar que la especial unión entre Reino Unido y EEUU se está socavando, no cabe duda de que está sometida a algunas tensiones.

Tal unión hubiera supuesto que el Reino Unido caminara al paso marcado por la política exterior estadounidense. Por el momento, su apoyo ha cesado. Se ha fracturado la lógica de la guerra imperante tras el 11 de septiembre (11-S): actuar con independencia de las pruebas convincentes y exhaustivas de los inspectores de Naciones Unidas y otras fuentes imparciales. La Cámara de los Comunes, en un acto de mayor cautela, pidió acertadamente la apertura de procedimientos sensatos antes de que pudiera alcanzarse cualquier decisión relativa a actos de guerra y entre los cuales, se entiende, estarían la propia recogida de

¹ David Held es Master del University College, Durham, y profesor de política y relaciones internacionales en la Universidad de Durham. Es director de Polity Press y editor general de Global Policy.

Kyle McNally es investigador y doctorando en la Universidad de Durham. Es *Community Editor* de Global Policy.
Traducción: FUHEM Ecosocial.

pruebas y la garantía de que los inspectores de armas químicas de Naciones Unidas pudieran realizar su trabajo en un plazo suficiente; garantizar que se produjera el debido debate en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU para alcanzar un enfoque ponderado; y exigir que todos estos procedimientos se respetaran y se acataran. Es decir, se inclinaron por la perspectiva de que la guerra no esté justificada sin las debidas pruebas y el debate público, el voto afirmativo de la Cámara de los Comunes y la legitimidad del Derecho internacional por medio de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

A pesar de que el Parlamento británico haya optado por alejarse de la posibilidad de una guerra inminente, en otros lugares se preparan las armas. El presidente Obama trazó una 'línea roja' para el empleo de armas químicas bajo la advertencia de que su empleo constituiría una violación de las inquebrantables leyes internacionales. Recientemente, ha insistido en que «es inaceptable un mundo en el que se gasee a escala terrible a mujeres y niños y civiles inocentes». Ha consultado a sus altos cargos del Ejército sobre la amplia gama de opciones a su alcance y ha precisado que está considerando seriamente «una acción limitada». Si bien ha dejado claro que no ha tomado una decisión definitiva al respecto, también ha afirmado que «hablaba en serio». Su decisión dependerá de la aprobación del Congreso, algo que ha supuesto un movimiento audaz por parte de Obama el 31 de agosto.² Suponiendo que el Congreso apruebe su postura, EEUU tendrá que actuar. Mientras tanto, el presidente de Francia, François Hollande, ha insistido en que «Francia lo apoyará. Francia está preparada». Otros países como Israel, Turquía, Arabia Saudí y otras monarquías del Golfo han mostrado su apoyo.

Si bien parece inminente que se va a producir alguna acción militar contra Asad, no deja de sorprender que Obama y sus aliados reconozcan que cualquier acción emprendida deberá ser limitada y evitar a toda costa «soldados sobre el terreno» o «una campaña de largo plazo». La Administración de Obama es más que consciente de los costes humanos y políticos que han supuesto las guerras derivadas del 11-S. Como lo es también de que los resultados geopolíticos estuvieron lejos de alcanzar los objetivos deseados, y que el apoyo nacional al conflicto militar es mínimo. Kerry lo dejó bien claro al afirmar que cualquier operativo realizado en Siria «no se parecería en nada a los de Afganistán, Irak ni tan siquiera Libia», y que EEUU «no asumiría responsabilidad alguna ante la guerra civil que ya está en marcha».

² Este artículo se terminó de redactar antes de producirse la primera votación en la Comisión de Exteriores del Senado de EEUU el pasado 4 de septiembre de 2013, que autorizó una operación en Siria. La votación se saldó con un ajustado resultado de 10 votos contra siete.

¿Qué línea roja?

El informe sumario de los servicios de inteligencia de EEUU aporta datos contra Asad y pone de manifiesto el empleo de armas químicas por parte de su régimen. La veracidad de tales informaciones nunca estará totalmente probada o verificada y, no obstante, la toma de decisiones por parte de EEUU y sus aliados se produce como si lo estuviera, y esto es lo verdaderamente relevante cuando se llama a la acción. La línea roja ha sido traspasada y ello conlleva consecuencias. Los déspotas del mundo deben aprender la lección de que esa norma no puede violarse sin que tenga repercusiones. Sin embargo, cabe preguntarse ¿por qué esa línea roja en particular? Con más de cien mil muertos, y más de cinco millones de desplazados a causa de la guerra civil, con atrocidades cometidas de todo tipo, ¿por qué es preciso centrarse en el empleo de armas químicas?, ¿son las muertes causadas por estas más terribles e indignantes? ¿Por qué una cifra de muertes superior a los 5.000, los 10.000 o los 100.000 no supone cruzar la línea roja, pero sí las muertes producidas por este tipo de armas?

Según el Gobierno de EEUU, la acción está justificada porque se ha violado una ley internacional sagrada, y el empleo de armas químicas sobre los suburbios de Damasco afecta a sus intereses, intereses que solo podrán protegerse en un contexto internacional libre de armas de destrucción masiva. Un elemento importante a este respecto es que la seguridad israelí requiere que la región esté libre de armas de destrucción masiva (y ello a pesar de que el país disponga de su propio arsenal nuclear).

Pero en la era de los *drones* (aviones de guerra no tripulados), misiles de crucero, aviones indetectables y armas convencionales poderosísimas, y tras más de una década de espantosas bajas a causa de todo ello en Afganistán, Irak y Libia, es preciso que nos preguntemos sobre la coherencia y la legitimidad de dichas 'líneas rojas'«. Es indudable que el empleo de armas químicas es aberrante y quebranta el Derecho internacional fundamental; es cierto que hay una diferencia cualitativa evidente en el número de bajas a causa de las armas químicas. Sin embargo, hasta la fecha, el alcance y la escala de las muertes civiles como resultado del armamento convencional excede con creces a las de las armas químicas en Siria. Esto plantea una duda importante sobre qué constituye una línea roja y qué no; o la cuestión de la diferencia entre la guerra legítima e ilegítima. En este contexto, resulta profundamente confuso el significado de la seguridad a escala global y cómo alcanzarla.

El riesgo de la incoherencia

La comunidad internacional ha fracasado desde el principio a la hora de afrontar la desgraciada situación de Siria de forma que se garantizara la protección de la población civil o se pusiera fin al conflicto. Esto se evidenció en la reciente conferencia del G8 celebrada en Lough Erne, Irlanda, a principios de este verano. Todas las partes coincidieron en hacer una



referencia banal a la conveniencia de alcanzar una solución política (párrafo 7), pero se expusieron escasos mecanismos para lograrla. Rusia bloqueó cualquier mención a Asad en el comunicado oficial y obstaculizó cualquier acción emprendida contra él. La reducción al absurdo se produjo cuando en el comunicado se pedía a las autoridades sirias que «se comprometieran en la destrucción y expulsión de Siria de todas las organizaciones e individuos afiliados a Al Qaeda, o a cualquier otra organización no estatal y vinculada con el terrorismo» (párrafo 87). Sin lugar a dudas, Asad habría disfrutado con la lectura de estos textos.

Hasta esta última crisis, el Consejo de Seguridad de la ONU ha deliberado y votado tres resoluciones relativas a este conflicto, y cada una de ellas ha sido igualmente vetada por Rusia y China. En relación a Siria, la comunidad internacional está, a todos los efectos, paralizada.³ La institución encargada de mantener la paz y la seguridad global –Naciones Unidas– se ha equivocado de forma notable a la hora de responder a la crisis siria.

En ausencia de un enfoque internacional coherente, varios países han adoptado una serie de respuestas y posiciones ante la crisis. Por supuesto, están aquellos que apoyan a Asad, e incluye a Rusia e Irán. Otros respaldan decididamente a facciones concretas dentro de las fuerzas rebeldes; entre ellos figuran EEUU, la UE y algunas monarquías del Golfo. Sin embargo, aunque han prestado su apoyo a secciones de la oposición, estos países están lejos de unirse en lo que se refiere a una intervención militar, mientras que el Reino Unido y Alemania se alejan de EEUU y Francia. Entre tanto, Irán amenaza con responder contra Israel si atacan a Asad, e Israel prepara sus propias alternativas militares. Además de todo esto, incluso aquellos a favor de la acción militar contra Asad dudan al mismo tiempo si tomar una acción drástica a favor de una parte concreta. Por ejemplo, Obama y Kerry han dejado claro que EEUU no tiene intención de llevar a cabo nada más que una operación militar limitada sin una implicación continuada en la guerra civil. En contraste, la crisis siria continúa profundizándose y los civiles siguen soportando la peor parte de un conflicto trágico y devastador.

La responsabilidad de proteger y sus límites

La comunidad internacional ha intentado ofrecer un marco para la gestión de crisis en los casos en los que los Estados ya no puedan o quieran garantizar la seguridad de sus ciudadanos, pero estos intentos han fracasado. En 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados estableció la doctrina de la responsabilidad de proteger, que justifica e incluso promueve la acción internacional cuando un Estado no pueda o quiera proteger a sus ciudadanos. La ONU adoptó la doctrina en la Cumbre Mundial de 2005.

³ Th. Hale, D. Held y K. Young, *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most*, Polity Press, Cambridge, 2013.

Desde entonces se ha invocado para justificar la intervención en Libia y se encuentra en el trasfondo de los debates en torno a Siria. Sin embargo, la forma en la que se invoca es, como poco, miope y, en el peor de los casos, interesada. Lo que pretendía convertirse en una responsabilidad con tres vertientes para prevenir, reaccionar y reconstruir, se ha reducido a la reacción, y únicamente en casos determinados.

Un problema más profundo de la doctrina de la responsabilidad de proteger es la cuestión de quién decide cuándo aplicar la doctrina y bajo qué criterios y pruebas. Según están las cosas, la doctrina se activa sólo bajo la decisión de unos pocos. La alternativa pasaría por crear nuevas reglas y mecanismos que los pueblos de todo el mundo encontrarán convincentes y aceptables, y que fueran independientes de intereses y cuestiones particulares de cualquier nación o grupo de naciones, ya sean poderosas o humildes. El Consejo de Seguridad, que se sitúa en el centro de estos debates, no puede ser el Consejo de Seguridad hoy existente, cuyo origen arranca del acuerdo geopolítico de 1945 y que alberga privilegios e intereses selectivos en su propia estructura.

Dada la actual organización del Consejo de Seguridad, los países líderes continuarán imponiendo soluciones *ad hoc* y, en ocasiones, unilaterales. En este contexto, los países actúan con diversas posiciones encaminadas a servir tanto a su política interna como a consideraciones de ámbito internacional, lo cual está lejos de una comunidad internacional que actúe basándose en pruebas y sea coherente, imparcial y efectiva.

(La ausencia de) un curso de acción

La Administración de Obama sigue formando una coalición que apoye, ya sea en los principios o con la acción, una operación militar contra Asad y el ejército sirio. Esto pone de manifiesto hasta qué punto será limitado y estrecho cualquier ataque militar.

Sin embargo, incluso una operación limitada está repleta de posibles consecuencias impredecibles y no intencionadas. La violencia continuada en Irak, Afganistán y Libia, la intensidad de las políticas de identidad en cada uno de estos países y la debilidad de las instituciones políticas en toda la región ofrece una sólida advertencia de que cualquier operación militar, sin importar lo limitada que sea, puede tornarse terriblemente nociva.

Al inicio de la guerra civil siria podría haber existido una oportunidad de crear santuarios para las poblaciones vulnerables y corredores humanitarios para aquellos que escaparan de la violencia. Podría haber sido posible incluso la creación de un área de exclusión aérea en esas zonas. Sin embargo, la capacidad militar de EEUU y la voluntad política que manifiesta no concuerda con tales iniciativas. El ejército estadounidense y su apetito por la



acción sigue guiado por la lógica de la guerra interestatal a gran escala, guerras en las que intervienen destructores navales, misiles de crucero, bombarderos F-16 y *drones*.

Además, puede llevar siglos consolidar sociedades pacíficas y democráticas, sean cuales sean los objetivos declarados de aquellos que buscan construir nuevas instituciones estatales representativas. Las democracias europeas se conformaron a lo largo de varias centurias y casi colapsaron en la primera mitad del siglo XX. Es muy difícil, si es que es posible, crear y mantener instituciones democráticas sin la separación de la identidad étnica y religiosa de la esfera política, sin el establecimiento de una cultura de ciudadanía y sin la consolidación de la política separada de los intereses y privilegios de grupos particulares. El intervencionismo occidental desde el 11-S ha demostrado, y no hace falta repetir esta lección, que hay una gran diferencia entre ganar una guerra y crear la paz, entre la intrusión violenta y la construcción de instituciones, entre las intervenciones y una solución política basada en la justicia.

Por supuesto, la posición de Obama puede quedar socavada si el Congreso, siguiendo el curso marcado por la Cámara de los Comunes, no respalda la acción militar. Por improbable que parezca, tal decisión del Congreso supondría un buen empujón para terminar con el modo de guerra de EEUU y Occidente desde el 11-S. Esperémoslo así. Mientras tanto, sólo podemos observar con preocupación y desesperación cómo se desintegra Siria, cómo se extiende el sufrimiento humano y la región se desliza aún más hacia la inestabilidad.