

## LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P) A MÁS DE DIEZ AÑOS DE SU NACIMIENTO. BREVE REPASO, SU APLICACIÓN AL CONFLICTO EN SIRIA Y DESAFÍOS PENDIENTES

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (R2P). TO MORE THAN TEN YEARS OF ITS APPLICATION. BRIEF REVIEW, ITS APPLICATION TO THE CONFLICT IN SYRIA AND PENDING CHALLENGES

Jonathan M. Brodsky\*

**RESUMEN:** En el año 2015 se celebró el décimo aniversario de la Resolución A/60/1 que supuso el acuerdo global de los Estados Miembros de la ONU en consagrar la responsabilidad de proteger (R2P). Tras más de diez años desde entonces, muchos son los desafíos pendientes en la materia: la situación en países como Sudán y Sudán del Sur, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo o Irak, por ejemplo, es francamente preocupante. En este trabajo se propone un examen de la aplicación de la R2P a un caso particular, muy actual y vinculado a un país sumamente mencionado en los medios de comunicación de hoy en día, a escala mundial: la República Árabe Siria. Así, en este artículo se abordará el conflicto presente en dicho Estado, y las diversas etapas a través de las cuales se ha venido desarrollando desde su inicio; a la magnitud de la gravedad de aquel conflicto; y al juego de la R2P con especial aplicación al caso seleccionado para el análisis. Por último, se ofrecen unas breves reflexiones finales.

**PALABRAS CLAVE:** Responsabilidad de proteger –ONU – Consejo de Seguridad – República Árabe Siria

**ABSTRACT:** More than ten years after UN Resolution A/60/1 was passed, which reflected a global consensus between states in adopting Responsibility to Protect (R2P), there are still many pending challenges to it. The situation in countries such as Sudan and South Sudan, Central African Republic, Democratic Republic of the Congo and Irak, is critical. In this essay, an analysis is outlined of how R2P is applied to a quite particular case, and currently very much covered by the media – the Syrian Arab Republic. Thus, such conflict will be discussed in this article, as well as an exam of its different phases, its seriousness, and how R2P should be applied to it. To conclude, a number of brief conclusions are proposed.

**KEYWORDS:** Responsibility to Protect – UN – Security Council - Syrian Arab Republic

---

\* Abogado por la Universidad de Buenos Aires con orientación en Derecho Privado. Egresado con Diploma de Honor, Premio “Roque Fortunato Garrido”, Premio “Raymundo M. Salvat” y Premio “Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Docente de Obligaciones Civiles y Comerciales (UBA), Derecho de Daños (UBA) y Derecho Internacional Privado (UBA-AIE). Miembro adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja” (UBA). Ex director de la Revista Lecciones y Ensayos, cofundador y ex subdirector de la Revista En Letra y fundador y director de la Revista En Letra – Derecho Civil y Comercial. Ex becario del Departamento de Estado de EE.UU. y de la Universidad Autónoma de Madrid y el Grupo Santander. Autor de capítulos de libros, artículos de doctrina, ponencias y comunicaciones a Congresos sobre temas de su especialidad.

## I. Breve repaso a modo de introducción: acerca de la responsabilidad de proteger (R2P) a más de diez años de su nacimiento

La “responsabilidad de proteger”, objeto del presente trabajo y a la cual nos referiremos en adelante como “R2P” (por su expresión y pronunciación en inglés, “Responsibility to Protect”), consiste en el deber de todo Estado de resguardar a su población de cuatro fenómenos atroces perpetrados por el hombre: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica.

Se trata de un relevante principio que, si bien comenzó a tomar auge en un informe del año 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés)<sup>1-2</sup> fue adoptado como tal en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, la “ONU” o las “Naciones Unidas”).<sup>3</sup> En concreto, la R2P según se la ha conceptualizado en el párrafo anterior, se encuentra consagrada en el párrafo 138 de la Resolución A/60/1 de la ONU, del 24 de octubre de 2005. Allí se especifica que dicha responsabilidad comprende la prevención de los mencionados crímenes —lo que incluye la incitación a cometerlos—, a través de las medidas que resulten apropiadas y necesarias. Y que, en general, la comunidad internacional debería animar a los Estados y colaborar con ellos en ejercer la R2P, y apoyar a la ONU para que pueda alertar tempranamente de situaciones que pudieran dar lugar a aquellas atrocidades.

A renglón seguido, esto es, en el párrafo 139, se establece a su vez que la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar las vías diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, para ayudar a proteger a los pueblos del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. En tal contexto, la ONU habrá de llevar a cabo medidas colectivas, de un modo temporáneo y eficaz, a través del Consejo de Seguridad y de acuerdo con la Carta —incluyendo el Capítulo VII—, lo que habrá de evaluarse caso por caso.<sup>4</sup>

Con lo expresado en los párrafos anteriores se corresponden los “tres pilares” sobre

<sup>1</sup> ARREDONDO, R., “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento propio*, n° 29, 2009, pp. 185-208.

<sup>2</sup> La *International Commission on Intervention and State Sovereignty* fue instaurada por el Ministro de Relaciones Exteriores canadiense Lloyd Axworthy el 14 de septiembre de 2000, y co-dirigida por Gareth Evans (Australia) y Muhamed Sahnoun (Argelia), entre diez otros integrantes de distintos Estados del mundo. Un cuerpo de asesores de alto nivel brindó también su guía a la Comisión, que el 30 de septiembre de 2001 publicó su informe “The Responsibility to Protect” acompañado por un grueso volumen de valioso material de investigación (WINKELMANN, I., “Responsibility to Protect”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*. Disponible en <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1464?prd=EPIL> [fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017]).

<sup>3</sup> Una interesante aunque minoritaria opinión —en sentido contrario— es la de JENAGÈNE VILMER, para quien la R2P (no en su nombre, pero sí en concepto) es preexistente al Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, y su recepción en ella no consagra la figura, sino que la devalúa o empobrece (JENAGÈNE VILMER, J., “Ten Myths about the Responsibility to Protect: A Realist Critique”, en WHETHAM, D. y STRAWSER, B. (eds.), *Responsibilities to Protect. Perspectives in Theory and Practice*. Brill-Nijhoff: Leiden-Boston, 2015).

<sup>4</sup> En el párrafo 140, el último de la Resolución que trata sobre la cuestión que examinamos, se da cuenta del apoyo total a la misión del Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio. Por razones de espacio, no ahondaremos sobre esa figura en el presente trabajo.

los que reposa la R2P: así, (i) cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de los cuatro crímenes atroces ya referidos; (ii) la comunidad internacional en general tiene la responsabilidad de coadyuvar y colaborar con los Estados en particular a que ejerzan la R2P; y (iii) si un Estado manifiestamente fracasa en proteger a su población, la comunidad internacional debe estar preparada para tomar una acción colectiva acorde, de un modo temporáneo y efectivo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Estos mismos tres principios fundamentales en materia de R2P fueron reafirmados en el Informe del Secretario General sobre la Implementación de la Responsabilidad de Proteger de enero de 2009, aprobada por la Asamblea General en una resolución por consenso (A/63/677). También se invocó la R2P en diversas resoluciones del Consejo de Seguridad y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

En el año 2015 se celebró el décimo aniversario de la Resolución A/60/1 que supuso el acuerdo global de los Estados Miembros de la ONU en consagrar la R2P. Tras más de diez años desde entonces, muchos son los desafíos pendientes en la materia: la situación en países como Sudán y Sudán del Sur, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo o Irak, por ejemplo, es francamente preocupante. En este trabajo se propone un examen de la aplicación de la R2P a un caso particular, muy actual y vinculado a un país sumamente mencionado en los medios de comunicación de hoy en día, a escala mundial: la República Árabe Siria.

Así, en los próximos acápites nos referiremos al conflicto presente en dicho Estado, y a las diversas etapas a través de las cuales se ha venido desarrollando desde su inicio; a la

---

<sup>5</sup> Cuatro años antes, en su informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” de 21 de marzo de 2005 (Documento de las Naciones Unidas A/59/2005) el Secretario General de las Naciones Unidas estableció una serie de recomendaciones para su análisis por los Estados miembros de la ONU, en la cumbre de Nueva York de 2005, para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000. Si bien no se trata de un documento específicamente abocado a la R2P —a diferencia del de 2009—, en tales recomendaciones encaminadas a fortalecer a las Naciones Unidas sobre la base de un triángulo de valores interdependientes que nos advierten que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”, y en particular entre las cuestiones planteadas en el contexto de la seguridad necesaria para conseguir la “libertad para vivir sin temor”, se encuentra la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición— cuando sus Estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad (ESPÓSITO, C., “Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, disponible en [http://www.academia.edu/1804284/Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger](http://www.academia.edu/1804284/Uso_de_la_fuerza_y_responsabilidad_de_proteger) El debate sobre la reforma de la ONU (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

A su vez, como lo explica AÑANOS MEZA, el informe “Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos” se basa a su vez en dos informes previos: a) “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, del 1 de diciembre de 2004; informe que se refiere a una “obligación de proteger” y que, dentro del marco de reforma de la ONU, recomienda la adopción de una “norma” de la “responsabilidad de proteger”, recogiendo así el concepto de la “responsabilidad de proteger” elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE); y b) “La responsabilidad de proteger” de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), informe que fue iniciado, convocado y patrocinado por el gobierno de Canadá, para dar una respuesta a las preocupaciones del Secretario General en encontrar una vía de socorro a poblaciones en estado de emergencia humanitaria. En un lenguaje sencillo y comprensible pero demasiado extenso por su carácter reiterativo, la CIISE elabora la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que sirvió de punto de partida en los debates sobre su incorporación en la ONU (AÑANOS MEZA, M., “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘Responsabilidad de Proteger’”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21, 2009, p. 168 y ss).

magnitud de la gravedad de aquel conflicto; y al juego de la R2P con especial aplicación al caso seleccionado para el análisis. Por último, como es de estilo, ofreceremos unas breves reflexiones finales.

## II. La situación en Siria

Desde hace casi seis años, la República Árabe Siria está sumida en un profundo conflicto: una guerra civil que ha sido continua desde su estallido a mediados de marzo de 2011, y ha arrojado hasta el momento más de 240.000 víctimas fatales<sup>6</sup>.

### II.1. Las etapas del conflicto

El director ejecutivo del *Global Center for the Responsibility to Protect*, Simon ADAMS,<sup>7</sup> distingue cinco fases en el conflicto sirio. La primera, desde marzo de 2011 hasta mediados de ese año, se caracteriza por una violencia asimétrica en la forma de una represión brutal por parte del gobierno ante las manifestaciones inspiradas por las revoluciones de la “Primavera Árabe”. A pesar de las promesas del Presidente de propiciar una reforma democrática, el gobierno —a través de sus fuerzas de seguridad— reprimió a quienes protestaban y detuvo a los opositores políticos. Aproximadamente 850 sirios habían sido asesinados hacia mediados de 2011.<sup>8</sup>

En una segunda etapa, coincidente con la segunda mitad de 2011, más y más civiles, así como también desertores de las fuerzas de seguridad, se unieron al Ejército Sirio Libre o Movimiento de Oficiales Libres, o bien se armaron en defensa propia. Se desafió abiertamente al gobierno en el control de las calles: incluso, en algunas poblaciones se expulsó a la policía, o a las tropas de las Fuerzas Armadas Sirias. Más allá de lo militar, la oposición siguió organizando manifestaciones de considerable relevancia.

La tercera fase del conflicto se ve bien representada por el asedio de la ciudad de Homs a comienzos de 2012. El gobierno sirio buscaba dominar militarmente los centros de resistencia de la oposición, entre ellos la ciudad de Homs, de 600.000 habitantes. En febrero de 2012, se lanzó pues una gran ofensiva en la cual la ciudad fue sitiada, bombardeada con artillería pesada e incluso se infiltró milicia civil. El ataque a través de helicópteros, que no se había dado hasta el veto doble de febrero de 2012,<sup>9</sup> comenzó a tener lugar a razón de 20 ataques por mes durante abril y mayo, aumentando drásticamente en junio y julio, cuando alcanzaron prácticamente la cifra de 70. Y el 24 de julio, cinco días después del tercer veto doble en el Consejo de Seguridad, se reportó el uso por primera vez de aviones —no ya únicamente helicópteros— para las ofensivas. Para este entonces, además, la artillería aérea

---

<sup>6</sup> SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS, “More than 330000 people die while about 13000000 wounded and displaced since the beginning of Syrian revolution”, disponible en <http://www.syriahr.com/en/2015/08/more-than-330000-people-die-while-about-13000000-wounded-and-displaced-since-the-beginning-of-syrian-revolution/> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>7</sup> ADAMS, S., “Failure to protect: Syria and the UN Security Council”, disponible en [http://www.globalr2p.org/media/files/syriapaper\\_final.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/syriapaper_final.pdf) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>8</sup> UN NEWS, “UN officials warn of escalating human rights violations across Middle East”, disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38368> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>9</sup> Volveremos a mencionar la cuestión de los vetos en el acápite II.3 subsiguiente.



ya atacaba de manera constante a barrios residenciales, donde supuestamente se encontraban los rebeldes armados. Se trataba en realidad de una política de “castigo colectivo”, pues los helicópteros y aviones oficiales bombardeaban zonas donde se reunía la población civil, y donde estaban por ende más expuestos (tales como escuelas u hospitales)<sup>10</sup>. Por su parte, el Ejército Sirio Libre también había aumentado la sofisticación de sus operaciones militares: a mediados de 2012, lograron tomar buena parte de los territorios del norte y el sudeste sirio, e incluso disputaron al gobierno el control de las afueras de Damasco y Aleppo, los nodos de poder político y económico del país. En una palabra, el país ya estaba para este entonces sumido en una plena guerra civil.

La cuarta y penúltima etapa comienza a principios de 2013, cuando se llega a un punto muerto en términos de poderío militar. Ambas partes en el conflicto controlaban una considerable porción del territorio sirio, pero ninguna podía imponerse definitivamente a la otra. Por ende, intentaron acudir a naciones externas en busca del apoyo necesario para inclinar la balanza en su favor. Para el lado oficialista, esto significó depender en mayor medida de Irán, de Hezbolá y de Rusia. Para el lado opositor, resultaron esenciales el mayor flujo de dinero y armamentos provenientes del Golfo.

Finalmente, la guerra civil se encuentra en la actualidad en una quinta fase. Desde fines de 2013, lo que se desarrolla en Siria no es un conflicto político con algunas notas de conflicto étnico, sino que se ha convertido en una guerra civil fundamentalmente basada en una disputa étnica. Las vulnerables minorías cristiana y alauita se han adherido al régimen: de esas comunidades surgió milicia civil, a las que se puso a atacar las poblaciones sunitas vecinas que se aducen traidoras. La guerra civil ha dividido a Siria trazando “líneas confesionales”, y ha convertido al país en un esquema inestable de zonas militarizadas en conflicto. Entre el oficialismo, la oposición, los kurdos en el noreste y el Estado Islámico (en adelante, “ISIS”, por las siglas en inglés de *Islamic State of Iraq and Syria* o *Islamic State of Iraq and al-Sham*) que declaró su propio Estado desde su capital en Al Raqa, hacia el este, hasta Mosul en Irak, ya nadie tiene soberanía sobre el Estado sirio considerado como una unidad.

## ***II.2. La situación actual y su gravedad***

Las acciones llevadas a cabo tanto por las fuerzas del oficialismo sirio cuanto de la milicia opositora comprenden masacres a gran escala, crímenes de guerra y violaciones groseras del Derecho Internacional Humanitario (DIH), perpetradas de manera permanente y creciente a lo largo de la duración del conflicto. Ataques generalizados a la población civil, homicidios, tortura, violación, persecución religiosa y desapariciones forzadas son hechos lamentablemente corrientes en Siria. El ISIS, por su parte, supone una amenaza directa a la población civil, por cuanto su ejército ha llevado a cabo esclavizaciones sexuales y ejecuciones masivas —como es de público conocimiento, pues estas últimas son en ocasiones filmadas y luego publicadas a través de los medios de comunicación— en los territorios que domina. Entre junio de 2014 y agosto de 2015, las ejecuciones del ISIS alcanzan la cifra de 3156 personas, de las cuales 1841 son población civil. Además de haber

---

<sup>10</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, “Death from the skies: Deliberate and indiscriminate air strikes on civilians”, disponible en <https://www.hrw.org/report/2013/04/10/death-skies/deliberate-and-indiscriminate-air-strikes-civilians> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

reclutado 1100 niños como combatientes entre enero y julio de 2015.<sup>11</sup>

A su vez, la fragmentación política y económica que produjo la Guerra civil dejó a millones de personas en la pobreza extrema. Hacia abril de 2014, el índice de desarrollo humano había retrocedido a su valor de 37 años atrás, y el PBI de Siria había caído a tal punto, que incluso con una tasa promedio de 5% de crecimiento anual, llevaría 30 años al país alcanzar los niveles de 2010.<sup>12</sup>

Asimismo, se estima que en 2014, al menos el 60% de los hospitales y el 38% de los centros de atención primaria de la salud habían sido destruidos o dañados, y se registró en uno de esos hospitales en particular, que una cuarta parte de los que ingresaron eran niños de 14 años o menos, con quemaduras severas, heridas profundas y fracturas expuestas. Incluso la poliomelitis, que había sido erradicada en Siria en 1995, resurgió de modo devastador.<sup>13</sup>

En este contexto, la calamitosa situación humanitaria en Siria dio lugar a un fenómeno mundialmente conocido, por cuanto fue (y sigue siendo) cubierto amplia y detalladamente por los medios de comunicación de todo el globo. Nos referimos, por supuesto, al exilio de millones de refugiados sirios.<sup>14</sup> Turquía, Jordania, el Líbano, Irak, los Emiratos Árabes Unidos y aun países europeos han recibido (o no), en mayor o menor medida, con diferentes “actitudes” (en términos de apertura de las barreras migratorias), a hombres, mujeres y niños que escaparon de un país donde la vida era ya inviable.

El Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR, por sus siglas en inglés) estimaba al 6 de septiembre de 2015 que había más de 4 millones de refugiados sirios en países vecinos, y al menos 7 millones y medio de individuos desplazados más allá de las fronteras del Estado. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) reportó hacia fines de octubre que más de 13 millones y medio de sirios se encontraban en necesidad de alguna forma de protección o ayuda humanitaria. En tanto que 4 millones y medio de personas permanecen en áreas inaccesibles de Siria, de los cuales 393.000, se estima, viven en áreas sitiadas.<sup>15</sup>

En efecto, la cuestión de los refugiados sirios supuso un verdadero desafío para todo el mundo (en particular, para aquellos países y bloques regionales más poderosos —como los Estados Unidos y la Unión Europea, por ejemplo— y para los que cuentan con políticas inmigratorias más restrictivas), en el contexto de una crisis humanitaria de proporciones extremas. Distintos periódicos del mundo se han ocupado de narrar las más trágicas historias

---

<sup>11</sup> SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS, “More than 330000 people die while about 13000000 wounded and displaced since the beginning of Syrian revolution”, disponible en <http://www.syriahr.com/en/2015/08/more-than-330000-people-die-while-about-13000000-wounded-and-displaced-since-the-beginning-of-syrian-revolution/> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>12</sup> YAZIGI, J., “Syria’s war economy,” *Policy Brief, European Council on Foreign Relations*, 7 April 2014, 1, disponible en [http://www.ecfr.eu/publications/summary/syria\\_s\\_war\\_economy](http://www.ecfr.eu/publications/summary/syria_s_war_economy) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>13</sup> SAVE THE CHILDREN FUND, *A devastating toll: The impact of three years of war on the health of Syria’s children*, disponible en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAVE\\_THE\\_CHILDREN\\_A\\_DEVASTATING\\_TOLL.PDF](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAVE_THE_CHILDREN_A_DEVASTATING_TOLL.PDF) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>14</sup> Para un examen más profundo de este tema, puede compulsarse el discurso del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas Antonio Guterres, dirigido al Consejo de Seguridad el 26 de febrero de 2015: UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Written text of Antonio Guterres speech to the UN Security Council - 26 February 2015*, disponible en <http://www.unhcr.org/print/54ef66796.html> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

<sup>15</sup> GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, “Populations at Risk. Current Crisis – Syria”, disponible en <http://www.global2p.org/regions/syria> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017)

de familias enteras en exilio, así como también casos que se desarrollaron positivamente, con la recepción, la reubicación y la ayuda a los refugiados. Incluso, varios miles de millones de euros y dólares fueron enviados en concepto de ayuda humanitaria.

### *II.3. La R2P en el caso de Siria*

La comunidad internacional no ha permanecido ajena, cuanto menos, al conocimiento de la situación en Siria y a la cabal comprensión de su gravedad. Otro es el cantar en cuanto a las medidas que se han tomado (o no) al respecto desde el Consejo de Seguridad de la ONU.

En febrero de 2012, precisamente este órgano de las Naciones Unidas había proyectado una resolución dirigida a responsabilizar al gobierno sirio por los crímenes contra la humanidad que se venían cometiendo en ese país. Si bien 13 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad votaron de manera afirmativa esta iniciativa dirigida a evitar que se siguieran cometiendo las atrocidades que venían teniendo lugar en Siria (en particular, sobre la población civil), lo cierto es que tanto Rusia como China hicieron ejercicio del derecho de veto que poseen en su carácter de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y de conformidad con el artículo 27 de la Carta.

Tal decisión, por cierto lamentable, no advino exenta de críticas, ni de consecuencias. Al margen del disgusto que generara, por ejemplo, en Estados Unidos,<sup>16</sup> lo cierto es que la pasividad envalentonó a quienes creían en Siria que el conflicto debía resolverse por la fuerza: la cantidad de muertos por mes pasó de 1000 a 5000 durante el transcurso del año 2012, y la cuenta total de víctimas fatales, de más de 5000 a casi 60000<sup>17</sup>.

Es cierto que el Consejo de Seguridad dictó —el 22 de febrero de 2014, es decir, hace apenas tres años— la Resolución 2139, condenando las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del DIH por parte de las autoridades sirias; exigiendo que todas las partes en el conflicto pongan fin a la violencia y cesen en las violaciones anteriormente mencionadas; que cesen asimismo los ataques, la detención y la tortura sobre población civil, y el asedio de las ciudades sitiadas; y —entre otras consideraciones— condenando los actos terroristas que vienen teniendo lugar. En el noveno punto se establece expresamente que la responsabilidad de proteger a la población civil, incluyendo a aquellos individuos que pertenecen a minorías étnicas o religiosas, recae principalmente en las autoridades del Estado sirio. También se dictaron las Resoluciones 2165 y 2191, destinadas a facilitar la llegada desde otros Estados de ayuda humanitaria.

No obstante, al día de hoy, el gobierno de este país continúa lanzando ataques aéreos a zonas residenciales densamente pobladas, en flagrante contravención de la Resolución 2139. Desde su aprobación, casi 4000 personas murieron por ataques con bombas de barril. Ataques aéreos a fines de octubre impactaron un Mercado en Douma, matando a más de 60 civiles. Y se sigue obstruyendo el envío de ayuda humanitaria, contrariamente a lo que

---

<sup>16</sup> UNITED STATES MISSION TO THE UNITED NATIONS, “Explanation of vote by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council session on Syria, February 4, 2012,” disponible en <http://usun.state.gov/briefing/statements/183334.htm> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017)

<sup>17</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Data analysis suggests over 60,000 people killed in Syria conflict: Pillay,” disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12912&LangID=E> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

establecen las resoluciones 2165 y 2191 mencionadas.

El ex ministro de relaciones exteriores de Australia y uno de los ideólogos de la R2P en sus orígenes, Gareth EVANS,<sup>18</sup> ha propuesto cinco criterios a la hora de ponderar la implementación de las medidas que supone el ejercicio de la R2P: (i) si la gravedad del daño en cuestión es tal como para justificar a primera vista la aplicación de medidas militares coercitivas. Para satisfacer este criterio, es necesario generar evidencia irrefutable (evitando así el “fiasco” que significó la invasión a Irak por EE.UU. en 2003); (ii) el motivo de dichas medidas debe ser la protección de civiles (es decir, evitar que se repita el daño causado por un arma completamente desmedida) y que no obedezca a cualquier otro interés. En particular, esto significa que no debe existir siquiera un indicio de que la acción militar pretenda en realidad asegurar un cambio de régimen; (iii) el criterio del último recurso, esto es, que no existan medidas menos severas disponibles, o que pudieran ser eficaces, para cumplir el objetivo de la protección de civiles; (iv) cualquier respuesta militar debe ser proporcional a la magnitud de la amenaza: hacer lo que sea necesario, y no más, para lograr el fin perseguido. Esto no significa emprender una guerra total para lograr un cambio de régimen; y (v) el criterio final de legitimidad, o prudencia, que supone la correlación de las consecuencias: que cualquier respuesta militar no genere un riesgo mayor para aquellas personas a las que pretende proteger. Las inquietudes al respecto, sobre que cualquier intervención importante simplemente avivaría más la guerra y, por lo tanto, causaría aún más sufrimiento en general, han sido uno de los motivos principales de la falta de apoyo internacional para este tipo de medidas.<sup>19</sup>

Teniendo en cuenta tales pautas, que a esta altura del conflicto consideramos indubitable se han verificado en el caso de Siria, es claro que el Consejo de Seguridad no solo ha fracasado en su función primordial (el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales) sino también en su R2P respecto del pueblo sirio. La respuesta del órgano frente al fenómeno que venimos analizando ha sido absolutamente inadecuada. China y Rusia vetaron cuatro proyectos de resolución en total. Las que sí se aprobaron, como la 2139, la 2165 y la 2191, cuentan con un grado insuficiente de implementación y de cumplimiento real. Mientras en Siria el gobierno continúe utilizando sus recursos militares para perseguir el mantenimiento de poder a cualquier costo, aun cuando ello implique la comisión de crímenes de guerra y contra la humanidad, es evidente que la misión del Consejo de Seguridad no será de cumplimiento exitoso.

Por supuesto que la cuestión no es sencilla. Muy por el contrario: que las fuerzas opositoras se hayan separado y radicalizado dificulta en gran medida la posibilidad de obtener una solución negociada. Otro tanto con el ISIS y su actividad terrorista extrema. Pero la soberanía conlleva responsabilidades,<sup>20</sup> y “la responsabilidad de proteger pone el

<sup>18</sup> Sobre esta personalidad, ver la primera nota al pie de este trabajo.

<sup>19</sup> Cabe también tener presentes los criterios propuestos por el Profesor Vaughan Lowe al *Foreign Affairs Committee* de la *House of Commons*: (1) determinación previa por el Consejo de Seguridad de la existencia de una crisis grave que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; (2) elaboración de medidas por el Consejo de Seguridad para resolver la crisis, que podrían desembocar en acciones armadas si fuese necesario; (3) que se considere que una catástrofe humana inminente podría ser evitada con el uso de la fuerza y sólo con el uso de la fuerza; (4) que la intervención se lleve a cabo por una fuerza multinacional (FRANCK. T., *Recourse to Force*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

<sup>20</sup> Así, “la idea de que la soberanía conlleva también responsabilidades y obligaciones no es nueva, sino que ha sido una constante en el derecho internacional moderno. Ya entrando el siglo XX, el concepto de soberanía absoluta había ido cediendo frente al de soberanía relativa, y este hecho se agudizó aún más, al término de la II Guerra Mundial. Para ello sólo hace falta referirse a las opiniones de Alejandro Álvarez como juez de la Corte Internacional de Justicia entre 1946 y 1955, quien no sólo entendía la soberanía como la dotación de derechos



punto focal en las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Esa responsabilidad del Estado se manifiesta en una doble dirección: externa (frente a los demás Estados o la comunidad internacional) e interna (frente a sus propios ciudadanos)<sup>21</sup>. Es flagrante pues el incumplimiento de estos deberes en el caso de Siria, que resulta intolerable; y habiendo fracasado la prevención, es responsabilidad de la comunidad internacional el reaccionar adecuadamente e intentar reconstruir el daño causado, antes de que se siga agravando más de lo mucho que ya ha tenido lugar.

### III. Reflexiones finales

Como bien lo apunta AÑANOS MEZA,<sup>22</sup> en las relaciones internacionales no existe un tema tan polémico como el debate referido al recurso a la fuerza o la guerra. Polémica que se viene heredando de generaciones pasadas y, con bastante probabilidad, seguirá siendo materia de discusiones en el futuro siempre que se lo escoja como opción para la solución de conflictos. En esta controversia, lo que para unos el uso de la fuerza termina siendo en determinadas circunstancias “una buena causa”, es para otros una “empresa reprobable” aún contando con causas justificables. Y la “responsabilidad de proteger”, en tanto lleva consigo un mensaje de intervención en socorro de víctimas o posibles víctimas de serias violaciones de derechos humanos, puede ser considerada como un nuevo intento de consolidar la doctrina del *bellum iustum* o guerra justa y, a la vez, de asegurar a la ONU un área más de acción en el mantenimiento de la paz en el siglo XXI.

No caben dudas de que el principio de no intervención es una norma internacional ampliamente consolidada, y que su violación se alega de manera frecuente y bajo circunstancias por completo variables.<sup>23</sup> También es verdad que en el transcurso de la historia, la intervención pudo llegar a hacerse no por razones humanitarias, sino para perseguir intereses imperialistas: así, por ejemplo, la invasión de Checoslovaquia por Hitler en 1938, o la de Irak por George Bush (hijo) en 2003. Pero no es menos cierto que la soberanía estatal no significa una “licencia para matar”; así como los Estados soberanos

---

sino, además, como la imposición de limitaciones por la sociedad internacional en pro del interés general. Asimismo, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados —Res. 2625 (XXV) de 1970— hace referencia a los deberes de los Estados en el contexto de la soberanía estatal (...) En todo el siglo XX, la soberanía ha sufrido crecientes limitaciones a medida que se ha ido expandiendo el campo de regulación del derecho internacional. Con el crecimiento de la regulación internacional, han aumentado también las obligaciones y deberes de los Estados, trayendo como consecuencia la reducción del campo de acción de la soberanía, sin afectar su contenido. Si existe una obligación de los Estados de proteger a sus poblaciones de crímenes graves, es debido al crecimiento de la normatividad internacional, sobre todo, en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y no en virtud de un nuevo concepto de soberanía implícito en la responsabilidad de proteger” (AÑANOS MEZA, M, “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘Responsabilidad de Proteger’”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21, 2009, pp. 178-179).

<sup>21</sup> ARREDONDO, R., “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento propio*, n° 29, 2009, p. 189.

<sup>22</sup> AÑANOS MEZA, M, “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘Responsabilidad de Proteger’”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21, 2009, p. 165.

<sup>23</sup> KUNIG, P., “Intervention, Prohibition of”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*. Disponible en <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que puedan evitarse, si aquéllos no pueden o eligen no hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados, aun con la oposición del Estado en que se cometen las violaciones.<sup>24</sup>

La R2P constituye un concepto relativamente novedoso y dinámico, en constante evolución, que toma en consideración el fracaso de los Estados —ya por imposibilidad, ya por desidia— de proteger a su población de terribles crímenes en masa. Es responsabilidad de la comunidad internacional hacerse cargo del hecho de que la R2P y la prevención de atroces crímenes masivos debe representar una prioridad nacional por la que deben reforzarse las medidas internas e internacionales para evitar su perpetración, e intensificar sus esfuerzos en el sentido de encontrar una solución al conflicto en Siria en particular, en pos del resguardo de los más elementales derechos humanos de la población civil.

Es imprescindible que tanto las fuerzas oficiales del gobierno sirio cuanto las opositoras permitan la protección de esos derechos fundamentales de las personas afectadas. Así lo disponen las (tardías) Resoluciones 2139 y 2165 del Consejo de Seguridad. Y este último, cuya acción fue aletargada e insuficiente, debe avanzar mucho más en su proceder (algunos autores proponen el embargo de armamento, las medidas necesarias para la definitiva erradicación del uso de armas químicas y el sometimiento de la situación a la Corte Penal Internacional, a fin de aplicar la debida condena a los responsables de los graves crímenes relatados).

Según EVANS,<sup>25</sup> el fracaso de la comunidad mundial para responder de manera eficaz a las atrocidades cometidas en Siria puede representar un golpe para la R2P, pero la doctrina aún sigue con vida. La falta de consenso en el Consejo de Seguridad en cuanto a cómo reaccionar frente a los crímenes masivos en Siria ha planteado preguntas obvias sobre la vitalidad y utilidad actuales de la doctrina de la R2P, adoptada por unanimidad y con gran esperanza por los jefes de estado y de gobierno en la Cumbre Mundial de 2005. Pero aunque la R2P haya podido debilitarse a la luz de los acontecimientos en Siria, aún sigue con vida; y esto se debe a varias razones: al consenso universal sobre sus principios básicos; a que tales principios han demostrado su valor en casos reales, que el Consejo de Seguridad sigue invocando aun después de que se vio dividido en el caso de Libia y paralizado en el de Siria; que existe un camino con base en principios que pueden seguir los encargados de formular políticas para responder al dilema al que se enfrentan actualmente sobre cómo reaccionar ante los ataques con armas químicas. En cuanto a la aceptación general de la R2P, la mejor evidencia a su favor radica en las declaraciones hechas en debates anuales sucesivos sobre el tema en la Asamblea General, a partir de 2009. Por ahora, ningún estado niega que todo estado soberano tiene la responsabilidad, en la medida de sus posibilidades, de proteger a su propio pueblo del genocidio, la depuración étnica y otros grandes crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Ningún estado niega que otros tienen la responsabilidad, en la medida de sus posibilidades, de ayudarlo a hacerlo. Y ningún estado sigue desafiando realmente el principio de que la comunidad internacional en general debe responder con

---

<sup>24</sup> Sobre este tema, Ramesh THAKUR, vicerrector de la Universidad de las Naciones Unidas con sede en Tokio, Japón (quien formó parte de la Comisión Evans y tuvo, como él, participaciones académicas en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI) utiliza la expresión “responsabilidad residual” de la comunidad de Estados THAKUR, R., “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS”, *Security Dialogue*, n° 33, v. 3, 2002, pp. 323-340.

<sup>25</sup> EVANS, G., “R2P down but not out after Libya and Syria”, disponible en <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/gareth-evans/r2p-down-but-not-out-after-libya-and-syria> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

acciones colectivas oportunas y contundentes cuando un Estado está fracasando manifiestamente en ejercer la responsabilidad de proteger a su propio pueblo (ciertamente, este último pilar resulta menos cómodo que los primeros dos, y siempre habrá discusiones sobre la forma exacta que deben tomar estas acciones en un caso particular; sin embargo, los principios básicos no están en disputa).

En fin: consideramos que la R2P es un principio valioso, de creciente importancia y recepción en la comunidad internacional, y respecto al cual —como resulta a las claras examinando el caso de Siria— los Estados miembros de la ONU, y en particular el Consejo de Seguridad que es el órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales, tienen mucho por hacer. Como explica ARREDONDO con insuperable precisión: “la realidad exhibe con denostada crudeza que si bien la comunidad internacional cuenta con el marco jurídico necesario para poner en práctica la responsabilidad de proteger, han sido la falta de voluntad política y los dobles estándares, entre otras razones, las que no posibilitan su implementación adecuada y oportuna”.<sup>26</sup>

Ojalá que dentro de un decenio, cuando se celebre el vigésimo aniversario de la R2P, esa relevante protección a la población de todos Estados se encuentre efectivizada en la mayor medida posible, y ciertamente mucho más que hoy en día con el caso de Siria —flagrante supuesto de fracaso, por antonomasia—. De ser así, entonces se habrá estado a la altura del desafío.

## Bibliografía

AÑANOS MEZA, M., “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘Responsabilidad de Proteger’”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21, 2009, pp. 164-192.

ARREDONDO, R., “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento propio*, n° 29, 2009, pp. 185-208.

ESPÓSITO, C., “Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, disponible en [https://www.uam.es/personal\\_pdi/derecho/esposito/DIP/Esposito\\_o-Responsabilidad%20de%20Proteger.pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/derecho/esposito/DIP/Esposito_o-Responsabilidad%20de%20Proteger.pdf) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

EVANS, G., “R2P down but not out after Libya and Syria”, disponible en <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/gareth-evans/r2p-down-but-not-out-after-libya-and-syria> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

FRANCK, T., *Recourse to Force*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, “Populations at Risk. Current Crisis – Syria”, disponible en <http://www.globalr2p.org/regions/syria> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

---

<sup>26</sup> ARREDONDO, R., “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento propio*, n° 29, 2009, p. 200.

HUMAN RIGHTS WATCH, “Death from the skies: Deliberate and indiscriminate air strikes on civilians”, disponible en <https://www.hrw.org/report/2013/04/10/death-skies/deliberate-and-indiscriminate-air-strikes-civilians> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

JENAGÈNE VILMER, J., “Ten Myths about the Responsibility to Protect: A Realist Critique”, en WHETHAM, D. y STRAWSER, B. (eds.), *Responsibilities to Protect. Perspectives in Theory and Practice*. Brill-Nijhoff: Leiden-Boston, 2015.

KUNIG, P., “Intervention, Prohibition of”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL]. Disponible en <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

SAVE THE CHILDREN FUND, *A devastating toll: The impact of three years of war on the health of Syria's children*, disponible en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAVE\\_THE\\_CHILDREN\\_A\\_DEVASTATING\\_TOLL.PDF](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAVE_THE_CHILDREN_A_DEVASTATING_TOLL.PDF) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS, “More than 330000 people die while about 13000000 wounded and displaced since the beginning of Syrian revolution”, disponible en <http://www.syriahr.com/en/2015/08/more-than-330000-people-die-while-about-13000000-wounded-and-displaced-since-the-beginning-of-syrian-revolution/> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017)

THAKUR, R., “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS”, *Security Dialogue*, N° 33, v. 3, 2002, pp. 323-340.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Written text of Antonio Guterres speech to the UN Security Council - 26 February 2015*, disponible en <http://www.unhcr.org/print/54ef66796.html> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

UN NEWS, “UN officials warn of escalating human rights violations across Middle East”, disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38368> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Data analysis suggests over 60,000 people killed in Syria conflict: Pillay,” disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12912&LangID=E> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

UNITED STATES MISSION TO THE UNITED NATIONS, “Explanation of vote by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council session on Syria, February 4, 2012,” disponible en <http://usun.state.gov/briefing/statements/183334.htm> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).



WINKELMANN, I., “Responsibility to Protect”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*. Disponible en <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1464?prd=EPIL> (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

YAZIGI, J., “Syria’s war economy,” *Policy Brief, European Council on Foreign Relations*, 7 April 2014, 1, disponible en [http://www.ecfr.eu/publications/summary/syrias\\_war\\_economy](http://www.ecfr.eu/publications/summary/syrias_war_economy) (fecha de última consulta: 28 de febrero de 2017).

\* \* \*