

## Algunas Reflexiones Sobre Responsabilidad De Proteger, Diplomacia Parlamentaria Y La Intervención Militar En Libia En 2011<sup>1</sup>

Stelios Stavridis\*

ARTICLE

La responsabilidad de proteger (R2P en sus siglas en inglés) es un concepto nuevo y revolucionario para las relaciones internacionales, puesto que altera de manera fundamental los conceptos de soberanía nacional y de no-injerencia en los asuntos internos de otros países establecidos en 1945 (creación del sistema de Naciones Unidas).

R2P redefine la soberanía como una obligación estatal de proteger a su propia población y si un Estado incumple manifiestamente sus obligaciones, la comunidad internacional debe tomar las riendas para impedir o detener las atrocidades (Weiss 2004). R2P se limita a cuatro situaciones precisas (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad) y contiene tres dimensiones: responsabilidad de *PREVENIR* atrocidades; de *REACCIONAR*, incluso con uso de la fuerza militar, a atrocidades; y, de *RECONSTRUIR*, post-atrocidades<sup>2</sup>.

Los orígenes de R2P se encuentran en varios acontecimientos nefastos de la historia reciente como Ruanda o Kosovo en 1994 y en 1999, pero también en conceptos previos, principios jurídicos o teorías internacionales: la guerra justa; las intervenciones humanitarias<sup>3</sup>; *la seguridad humana*; *la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio* de 1948.

R2P es una clara reacción a la aparición de una violencia sin precedentes caracterizada por la negación de la autoridad de los estados con la aparición y multiplicación de entidades no convencionales (bandas, mafias, crimen organizado), la decisión por su parte de tener como objetivos «privilegiados» a los civiles (no-discriminación combatientes y no combatientes), la pura escala de sufrimientos de estos civiles, la imposibilidad de seguir de facto con la imparcialidad, y la neutralidad e independencia de las ONGs (muy a menudo objetivos directos también de dicha violencia) (Weiss 2012).

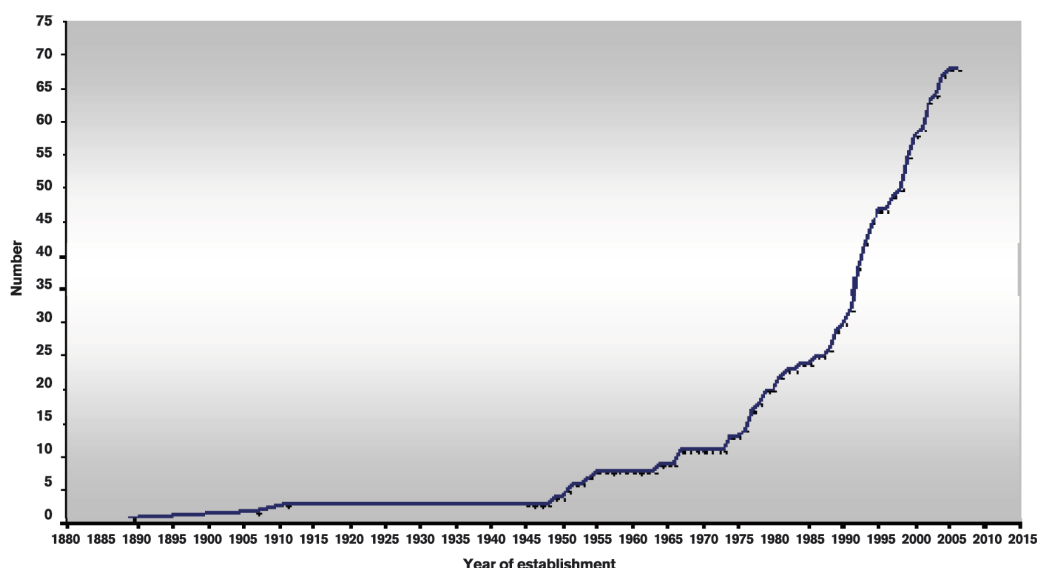
1. Publicación a raíz de la conferencia del autor sobre *La responsabilidad de proteger y la Primavera Árabe: ¿cuál es el papel de la diplomacia parlamentaria?* presentada en el IEMed el 21 de mayo de 2015 dentro de su Programa de Aula Mediterránea 2014-2015. El autor quiere agradecer a los organizadores la oportunidad de presentar su investigación sobre el tema y también a todos los participantes y en particular al profesor Grasa por introducir, moderar y concluir el evento. Véase también Stavridis (2013).

2. Es importante no confundir R2P con la cuestión más general de la protección de civiles en operaciones de paz; véase Tardy (2012).

3. Otros apuntan a las *no fly zones* en Irak en 1991 o incluso a la creación de Médicos Sin Fronteras (véase el papel del médico Bernard Kouchner, posteriormente ministro de Exteriores francés).

Como en la práctica hay más y más guerras intraestatales y no tanto interestatales debido en particular a la aparición de «estados fallidos», la necesidad de intervenir, incluso de forma militar<sup>4</sup>, se ha incrementado en un Nobody-in-Charge World (Hamilton 2010), sin que por ello las guerras tradicionales hayan desaparecido (Kuwait 1991, Afganistán 2001 o Irak 2003) o usen formas y medios nuevos (como en Ucrania con la presencia de tropas regulares rusas sin siglas o banderas, reminiscencias de los grupos armados de la Edad Media).

Otro desarrollo, esta vez positivo, en el sistema internacional ha sido el rol de la diplomacia parlamentaria y la emergencia de instituciones parlamentarias internacionales (IPIs). La diplomacia ha cambiado con el paso del tiempo y hay que recordar que este concepto y su práctica preceden al Estado westfaliano (Hocking 2011). En sus nuevas formas, existen la diplomacia económica, la cultural, la paradiplomática, la deportiva, la de las celebridades, la humanitaria, la de las ONGs, etc. Los parlamentarios no son una excepción, y han sido particularmente activos en temas internacionales en las últimas décadas<sup>5</sup>. Se está consolidando lentamente una literatura (Costa, Dri, Stavridis 2013; Crum, Fossum 2013; Stavridis, Irrera 2015), pero se puede hablar de un déficit académico en el tema ya que se ha notado un incremento exponencial de las IPIs en los últimos años (Sabic 2008):



En cuanto al caso práctico de Libia en 2011, es particularmente relevante para R2P no solo porque es la primera vez que se utilizó este concepto de manera explícita en una resolución del Consejo de Seguridad (Resolución 1973 [2011]<sup>6</sup>), sino que se aplicó el uso de la fuerza para implementarlo. Es también importante porque el Parlamento Europeo se presentó como un firme defensor de R2P e incluso de forma práctica actuó en el caso libio como *prime*

4. Se han llevado a cabo 47 operaciones ONU en más de 15 países con 100.000 soldados (o personal militar o policía) desplegados durante 1999-2011; contra solo 13 operaciones ONU (1948-1978) y durante 1978-1988 ninguna (segunda guerra fría). Para detalles, véase Bellamy y Williams (2011: 545).

5. Aunque la primera IPI, la Unión Inter-Parlamentaria, celebró su 125 aniversario el año pasado.

6. «Reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y *reafirmando* que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles...».

*mover* para que la Unión Europea, sus instituciones y sus estados miembros, a pesar de algunas divergencias iniciales (especialmente por parte de Italia y de Alemania), actuaran a favor de la aplicación de este concepto contra Gaddafi, incluyendo el uso de la fuerza militar (véanse detalles en Stavridis, Fernández Molina 2013; Stavridis 2014: 168-176).

Es importante recordar que en su resolución de 9 de marzo de 2011, aprobada con 584 votos a favor, 18 en contra y 18 abstenciones, el PE «destaca que la UE y sus Estados Miembros deben hacer honor a su *responsabilidad de protección*, con el fin de poner a salvo a la población civil libia de los ataques armados a gran escala». Es igual de importante acordarse de que desde el principio del régimen gaddafista en 1969, el PE había sido la institución más crítica de la UE.

Durante la crisis de 2011, además de su apoyo para una intervención en nombre de R2P, el PE se declaró a favor del nuevo gobierno que se formó a raíz de esta intervención (véanse detalles en Stavridis, Fernández Molina 2013). Al finalizar la intervención militar y con la muerte del dictador a manos de los rebeldes, el PE multiplicó sus contactos con las nuevas autoridades libias, incluso con viajes a Libia (por ejemplo, el de su presidente en octubre de 2011) o visitas de varios miembros del nuevo gobierno libio a Bruselas (altos representantes al Comité de Asuntos Exteriores del PE en julio de 2012 o al primer presidente de gobierno directamente elegido, Ali Zeidan, en mayo de 2013). Además, el PE organizó un curso para 200 parlamentarios libios en noviembre de 2012, y participó en la observación electoral de las elecciones generales en Libia el 7 de julio de 2012 con su propia delegación parlamentaria liderada por el eurodiputado Alexander Graf Lambsdorff y financiada por el *European Instrument for Democracy and Human Rights* del mismo PE.

Si es verdad que el PE ha actuado de manera consistente en Libia desde la perspectiva de R2P, también es cierto que en la fase post-R2P reconstrucción<sup>7</sup> no ha demostrado el mismo nivel de dedicación anterior<sup>8</sup>. La continuación de la crisis económica mundial y en particular la del euro (especialmente en Grecia), la aparición de otros conflictos en el mundo incluso en las fronteras de la Unión (Ucrania) pero también la continuación de conflictos sangrantes en el resto de los países de la denominada Primavera Árabe, convertida en invierno sin haber conocido un verano (Siria, pero también Egipto o Yemen), han sido presentados como justificaciones para dicho «olvido» de Libia.

Sin embargo, es importante destacar el papel que puede representar para R2P un *input* parlamentario tanto a través de la diplomacia parlamentaria en general como a través de las IPIs en particular. Desde esta perspectiva es interesante constatar dos cosas: primero, el hecho de que el PE no se refiera a R2P para el caso de Siria no quiere decir automáticamente un declive del concepto. Es importante asegurarse de una buena aplicación del principio para que no degenera el propio principio. Es decir, que la no-aplicación del principio en Siria no

7 No solo se refiere al aspecto físico y técnico de reconstruir el país, sino también a la reconstrucción política, social, etc., es decir, a la reconciliación y al establecimiento de un régimen democrático.

8. Para una voz crítica continua y severa, véanse los informes y el blog de la eurodiputada Ana Gomes, responsable del dossier de Libia en el PE: [www.anagomes.eu/PublicDocs/3832ce4c-06f8-430e-ad00-65306af36bfb.pdf](http://www.anagomes.eu/PublicDocs/3832ce4c-06f8-430e-ad00-65306af36bfb.pdf).

está convirtiéndolo en *une chose du passé*. Al contrario, hay una amplia literatura (Morris 2013) que insiste en que una escalada en Siria como resultado de una aplicación de R2P lo socavaría de facto (imaginando por supuesto que se haya superado el veto ruso, chino o la oposición de Irán y otros regímenes similares, algo poco probable). Una guerra regional o incluso global no cabe en el principio de «correlación de las consecuencias» del concepto de R2P. Es algo que parece que se haya entendido incluso cuando una de las líneas rojas del presidente Obama (el uso de armas químicas) fue transgredida en el verano de 2013. Algo que el PE parece también apreciar (este argumento se desarrolla en Stavridis 2015).

Lo que también merece atención, ya que se ha consolidado en un hecho aterrador desde el principio de 2014, es que el Consejo de Seguridad se ha referido a R2P para condenar las violaciones masivas de los derechos humanos por parte de grupos extremistas en Siria y en Irak en su resolución 2170 (2014) del 15 de agosto de 2014. Combinado eso con la consolidación de la Corte Penal Internacional en general y de su papel para implementar R2P, se puede decir que se están utilizando nuevos medios e instrumentos no solo jurídicos y legales sino también políticos para combatir esta nueva lacra internacional. De ahí la importancia del rol que pueden jugar las IPIs en este proceso.

Estas entidades parlamentarias multiniveles, multiactores y multifunciones deben (tanto normativamente hablando como actuando en la práctica) facilitar la consolidación del concepto de R2P en el futuro. No solo porque ya han sido numerosos los cambios prácticos o jurídicos (véanse declaraciones UE, o los cambios constitucionales en la Unión africana, y en particular su «consenso de Ezulwini») sobre el tema, sino que solo con un *input* parlamentario se pueden legitimar los esfuerzos en esta dirección por parte de la multitud de organizaciones internacionales y regionales que existen. La globalización y el mundo globalizado necesitan claras reglas aceptadas por una mayoría lo más amplia posible de sus miembros. En el caso de Libia en 2011, el PE ha demostrado su rol de líder en esta dirección. Si no lo ha conseguido en la fase postbélica, ello no quiere decir que el concepto no sea válido, solo que sigue siendo controvertido porque es revolucionario, y en ello reside su contribución.

## REFERENCIAS

BELLAMY, A. & WILLIAMS, P. (2011), «On the limits of moral hazard: The “responsibility to protect”, armed conflict and mass atrocities», *European Journal of International Relations* 18(3): 539-571.

COSTA, O. & DRI, C. & STAVRIDIS, S. (ed.) (2013), *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

CRUM, B. & FOSSUM, J- E. (ed.) (2013), *practices of interparliamentary coordination in international politics*, ECPR Press.

HAMILTON, DANIEL (2010), «Forging Networked Security in a Nobody-in-Charge World», *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 45(4): 5-11.

HOCKING, B. (2011), «Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy», en Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Ashgate, Inglaterra y Estados Unidos: 225-236.

MORRIS, J. (2013), «Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum», *International Affairs* 89 (5): 1265-1283.

ŠABI, Z. (2008), «Building Democratic and Responsible Global Governance: The role of International Parliamentary Institutions», *Parliamentary Affairs* 61(2): 255-271.

STAVRIDIS, S. (2013), *Responsibility to Protect: what role for parliamentary diplomacy?*, ReShape Online Papers 02/13, Università di Catania: [www.fscpo.unict.it/EUROPA/JMAP/repaper2.pdf](http://www.fscpo.unict.it/EUROPA/JMAP/repaper2.pdf).

STAVRIDIS, S. (2014), «EU inconsistency and incoherence over Libya: evidence to the contrary», edición especial, *Cahiers de la Méditerranée* 89: 159-179.

STAVRIDIS, S. (en preparación, 2015), «*The democratic incompatibility thesis revisited: The European Parliament and R2P in the Libyan and Syrian crises*», en *Parliamentary Diplomacy Uncovered: European and Global Perspectives*, edición especial publicada por Stelios Stavridis & Davor Jancic, *The Hague Journal of Diplomacy*.

STAVRIDIS, S. & FERNÁNDEZ MOLINA, I. (2013), «El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente?», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 101: 153-176: [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

STAVRIDIS, S. & IRRERA, D. (ed.) (2015), *The European Parliament and its International Relations*, Routledge.

TARDY, THIERRY (2012), «The Dangerous Liaisons of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Peacekeeping Operations», *Global Responsibility to Protect* 4: 424–448.

WEISS, T. (2012), *Humanitarian intervention – Ideas in Action*, 2nd edition, Polity, Cambridge, Reino Unido, y Malden, Estados Unidos.