

UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**

TERRORISMO / TERRORISM

- Rohan Gunaratna* A New Threat Landscape in 2015
Kangil Lee Does Al Qaeda Central Still Matter?

EL CONFLICTO EN SIRIA / THE CONFLICT IN SYRIA

- Paloma García* La configuración de Oriente Próximo tras
la Primera Guerra Mundial
*Eugenia López-
Jacoiste* La guerra en Siria y las paradojas
de la Comunidad Internacional
Cesáreo Gutiérrez El conflicto en Siria (2011-14) a la luz del
Derecho Internacional y de la (geo)política
Romualdo Bermejo Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del
Próximo Oriente

MALÍ / MALI

- Juan Carlos
Castilla* Reconciliación de Malí; mayo en Kidal, inflexión
en la segunda fase del proceso

ANGOLA / ANGOLA

- Luís Manuel Brás* Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana

Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)

Revista UNISCI / UNISCI Journal

Revista UNISCI / UNISCI Journal es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

Revista UNISCI / UNISCI Journal is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre
*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Massimo de Leonardis
*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina
*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Comillas University, Madrid*

David García
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Javier Ignacio García
*Professor of International Relations,
IE University, Segovia*

Belén Lara
*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso
*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz
*Professor of International Relations,
Complutense University Madrid*

Alberto Priego
*Professor of International Relations,
Comillas University, Madrid*

Rubén Herrero de Castro
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Gracia Abad
*Professor of International Relations,
Nebrija University, Madrid*

Javier Morales
*Professor of International Relations
Universidad Europea, Madrid*

Mercedes Guinea
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Gustavo Díaz
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, Nieva Machín, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Raquel Barras.

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE.

© UNISCI, 2015

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la *Revista UNISCI*. No está permitida la inclusión de la revista o cualquiera de sus artículos en otras páginas web o blocs sin el permiso escrito del director de la *Revista UNISCI*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Journal must be clearly stated. It is not allowed the inclusion of the UNISCI Journal or its articles in web pages or blogs without the written permission of the Director of the UNISCI Journal.



ÍNDICE / CONTENTS

Antonio Marquina Nota editorial/ *Editor´s Note* 7

TERRORISMO / TERRORISM

Rohan Gunaratna A New Threat Landscape in 2015 9

Kangil Lee Does Al Qaeda Central Still Matter? 15

EL CONFLICTO EN SIRIA / THE CONFLICT IN SYRIA

Paloma García La configuración de Oriente Próximo tras la Primera Guerra Mundial 49

Eugenia López-Jacoiste La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional 73

Cesáreo Gutiérrez El conflicto en Siria (2011-14) a la luz del Derecho Internacional y De la (geo)política 99

Romualdo Bermejo Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del Próximo Oriente 133

MALÍ / MALI

Juan-Carlos Castilla Reconciliación de Malí; mayo en Kidal, inflexión en la segunda fase del proceso 147

ANGOLA / ANGOLA

Luís Manuel Brás Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana 177

RECENSIONES / BOOK REVIEWS

Javier Morales Tovar Ruiz, Juan (2014): *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 359 pp. 193

Gustavo Díaz Warner, M. (2014): *The rise and fall of intelligence: An international security history*, Washington, Georgetown University Press, 406 pp. 197



<i>Mercedes Guinea</i>	Blanc Altemir, Antonio (2012): <i>La Unión Europea y el Mediterráneo, de los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe</i> , Madrid, Tecnos, 288 pp.	201
<i>Eric Pardo</i>	Sánchez Ortega, Antonio José (2014): <i>Rusia, el poder y la energía</i> , Madrid, Plaza y Valdés, 263 pp.	207
<i>Sobre UNISCI / About UNISCI</i>		214
<i>Instrucciones para los autores</i>		217
<i>Instructions to authors</i>		221



NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹

UNISCI Director

Con este número de enero de 2015, la revista cambia de título y se centra precisamente en el nombre del grupo de investigación que nació en 1989 y que ha dado lugar a muy diversos programas de investigación, libros, artículos y publicaciones. La revista que nació en 2003, hace doce años, a partir de este año 2015 llevará por título Revista UNISCI/ UNISCI Journal y, aunque sea de acceso gratuito como hasta ahora, impondrá la obligación de un premiso escrito de su director para todos aquellos que quieran incorporar la revista o alguno de sus artículos a otras páginas webs o blocs de internet.

La revista hasta ahora se ha venido cediendo a la Universidad Complutense y a otros índices de publicaciones o redes de revistas. Esto se mantiene, pero ha de quedar claro que no es una revista propiedad de la Universidad Complutense, de la que no ha recibido ni un solo euro o subvención, o de otros índices o redes de revistas y que, en consecuencia, en cualquier momento, si así se considera oportuno, puede cesar su inclusión en algún índice, bases de datos o redes de revistas.

Este número tiene diversos apartados, centrados en temas de actualidad. El primero, sobre las perspectivas que ofrece 2015 en la consolidación y ampliación del así denominado estado islámico a nivel global – fenómeno que puede repetirse en Afganistán a partir de la salida de las tropas de la coalición, dada la “asianización” de Al Qaeda en el subcontinente indio- que podría llegar a reemplazar a Al Qaeda como líder de un movimiento de insurgencia general. El autor, Rohan Gunaratna, destaca que la estrategia adoptada de ataques aéreos es insuficiente para derrotar al así denominado estado islámico. El segundo artículo, obra del profesor Kangil Lee, complementa esta visión general y señala que, pese al ascenso del así denominado estado islámico, la capacidad operativa de Al Qaeda es más sólida y fuerte que la que Estados Unidos y otros investigadores y eruditos han anticipado.

Otro bloque de artículos, de catedráticos y profesores españoles de derecho internacional público y de relaciones internacionales, coordinados por el catedrático Romualdo Bermejo, tratan de explicar al lector, en primer término, la configuración de Oriente Medio tras la primera guerra mundial, y luego, desde una perspectiva en buena parte jurídica, la guerra que se está desarrollando en Siria, presentado un conjunto de paradojas que produce la comunidad internacional, el bloqueo político del Consejo de Seguridad ante la catástrofe humanitaria y la obsolescencia del sistema de seguridad colectiva que se intentó

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



instaurar tras la segunda guerra mundial -un ejemplo más-, lo que exige una reforma en profundidad de la Carta de Naciones Unidas y, en particular, de su capítulo VII. Finalmente, uno de los artículos expone el papel de Israel en este conflicto que se está desarrollando en Siria.

Otros dos estudios se centran en África, continente de creciente importancia para España, el primero sobre Mali, explicando el complejo proceso de reconciliación que está teniendo lugar tras la operación Serval, obra de Juan Carlos Castilla Barea, Teniente Coronel de Artillería de Estado Mayor y el segundo sobre Angola, una potencia regional emergente en el continente africano, y su creciente papel en la arquitectura de seguridad africana, obra de Luís Manuel Brás Bernardino, profesor del Academia Militar de Lisboa.

El número se cierra con diversas reseñas de libros que se han recibido en la revista.

Quede mi agradecimiento a Rohan Gunaratna y al Center for Political Violence and Terrorism Research (ICPVTR) de Singapur que con sus contribuciones nos permiten dar una mejor dimensión a los acontecimientos terroristas de enero en París; al catedrático Romualdo Bermejo y sus colaboradores; y finalmente a Juan Carlos Castilla y Luis Manuel Brás Bernardino por sus aportaciones en este número.



A NEW THREAT LANDSCAPE IN 2015

Rohan Gunaratna¹

International Centre for Political Violence and Terrorism

Abstract:

The al Qaeda-centric terrorist landscape is eclipsed by an Islamic State (IS)-centric threat landscape. Today, an al Qaeda-IS hybrid influences and shapes the global threat landscape of political violence. With three dozen threat groups in Asia, Africa and the Middle East expressing support to the Caliphate and pledging allegiance to self-styled Caliph Abu Bakr al Baghdadi in 2014, IS will expand its international footprint in 2015. IS is transforming from a group in the Iraq and Syrian Theatre to a global network.

Keywords: Al Qaeda, Islamic State, terrorism, Syria, Iraq, new threats.

Resumen:

El paisaje terrorista de una organización centralizada como Al Qaeda se ve eclipsado por una amenaza central que es el Estado Islámico. Hoy en día la amalgama híbrida Al Qaeda - Estado Islámico configura la amenaza global de la violencia política. Con tres docenas de grupos en Asia, África y Oriente Medio declarando su apoyo al Califato y prometiendo lealtad al autodenominado Califato de Abu Bakr al Baghdadi en 2014, el Estado Islámico ampliará su presencia internacional en 2015. El Estado Islámico, de ser un grupo instalado en el teatro de Siria e Iraq, se está transformando en una red global.

Palabras clave: Al Qaeda, Estado Islámico, terrorismo, Siria, Iraq, nuevas amenazas.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Rohan Gunaratna is Head of International Centre for Political Violence and Terrorism Research of Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University.
E-mail: isrkgunaratna@ntu.edu.sg.



1. Introduction

The galaxy of threat groups inspired and instigated by al Qaeda present a growing challenge to global harmony. Despite the presence of the world's finest standing armies in Afghanistan and Iraq, the insurgent, terrorist and extremist groups in the two most violent conflict zones survived. The unwillingness of Western and their Middle Eastern partners to deploy ground troops in Iraq, the pressure to pull out from Afghanistan, and the reluctance of more countries to join the fight perpetuate conflict. In a trajectory of growth, the ruthlessness and resilience of the violent actors threaten international security.

The international neglect of Iraq led to the rise of the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), an episode likely to repeat itself in Afghanistan in 2015-6. Although the international coalition formed in September 2004 in Iraq and Syria offer hope, a greater commitment of its constituents to fight on the ground is needed. Unless there is greater will on the part of the community of nations to fight violent actors and commitment of capabilities to counter their vicious ideologies, the global threat of violence and extremism will spread in 2015.

2. The Context

Today, the most violent theaters of conflict are in the Middle East (Syria-Iraq, Yemen); Asia (Pakistan-Afghanistan), and Africa (Nigeria and Somalia). With less than 200 members, al Qaeda itself has become exceptionally weak but its associates and affiliates have become strong. The most violent threat groups are the Islamic State (IS), The Taliban, al Qaeda in the Arabian Peninsula, Boko Haram and al Shabab. While these high profile groups will continue to pose a threat in 2015, several existing groups in the Middle East, Africa, and Asia are likely to grow stronger. They include al Nusra also known as al Qaeda in Syria, Turkistan Islamic Party in Western China, al Qaeda in the Indian Subcontinent. Although non-Muslim groups from Philippines to India and Peru to Colombia present a security threat, the ethno nationalist and left/right wing groups present a localized threat.

The epicenters of global terrorism today are in the Levant, where IS is the lead actor, and South Asia, where Taliban is the lead actor. In Africa, a new epicenter is likely to develop unless stability is restored in Libya, Egypt, especially in the Sinai, northern Mali/Southern Algeria, Somalia and Nigeria. At present, the threat in Africa's north is moving from Maghreb to the Sahel; in Africa's east, al Shabab in Somalia is disintegrating; and in Africa's west, Boko Haram in Nigeria is developing into a regional movement with cells in Niger, Chad and Cameroon.

Since June 2014, the spectacular military successes by the IS against the Iraqi and Syrian forces and continuing barbarism against Sunnis who resist them shock the world. The IS generated fear psychosis paralyzed Iraqi and Syrian forces from Mosul to Raqqa. While Iraqi and Syrian Sunni Muslims have suffered the most, the systematic killing, maiming and injury of Christians, Yazidis, Shia, Kurds and other faiths and communities by IS continues. The IS engages in the destruction of Islamic shrines and monuments, enslavement of women, beheading of regime elements and recruitment of children. IS is creating an environment of fear, suspicion and prejudice between communities that historically coexisted. Through IS propaganda projecting itself as followers of Islam and enforcers of Sharia, it seeks to justify its actions. IS activities find resonance among the radicalized, a narrow segment of Muslim communities vulnerable to recruitment.



3. Insurgent and Terrorist Capabilities

The Western attempts to replace regimes and instill democracies in Iraq, Libya and now Syria ended in catastrophic failures. The interventions generated highly charged environments conducive for the spawning of terrorist and extremist groups. In Iraq, harnessing Iraqi and global Muslim sentiments, Abu Musab al Zarqawi, al Qaeda's emir for the Levant created al Qaeda in Iraq. Although he was killed, his Iraqi pupils sustained his vision of takfirism focusing on Sunni-Shia sectarianism. Furthermore, the Arab Spring created the conditions for a new series of groups to emerge exploiting the freedoms of assembly, protest, demonstration, and expression. After having fought the most advanced militaries, insurgents and terrorists outclassed the local Iraqi and Afghan forces.

IS strength is not only in the physical territories it controls but its expanding virtual presence. Since its declaration of a caliphate, IS mesmerized vulnerable Muslims and the support for IS is growing. IS brand appeals to a segment of both convert and cradle Muslims in North America, Europe, Balkans, Africa, Middle East, Caucasus, Asia and Australia. Those self-radicalized individuals either travel to the Middle East to join IS or operate from their home soil. Although most governments and public perceive IS as a regional threat, it is not. Presenting a threat beyond Iraq, Syria and Lebanon, IS intend to expand and create a global caliphate. Like al Qaeda, IS is building a global constituency to advance its global ambitions.

IS mastery of social media has created a support network especially among the youth and teenagers. The Internet savvy X, Y, and Z generations are vulnerable to IS messaging especially its images and videos. To spread its ideological virus, IS exploit and its supporters harness You-tube, Facebook, and Twitter. Unlike al Qaeda's boring ranting on the West attacking Muslims and Islam, IS high definition Hollywood quality action packed thrillers lure potential supporters and sympathizes. Governments and their partners fighting IS are still planning to fight IS information order of battle. Like al Qaeda was dismantled in Afghanistan in late 2001, even if IS structures are degraded, the idea of establishing a Caliphate through violence will linger in cyber space.

4. Recent and Likely Developments

The 30,000 Shia and Sunni foreign fighters in the Syrian, Iraqi and Lebanon theaters not only threaten the Levant but their countries of origin. Like the Afghan Veterans formed the nuclei of the current wave of violence, the Iraqi, Syrian and Lebanese returnees possess the experience and expertise to create and resource threat groups. They travel home with motivation, skills and a network to spread their ideology and conduct attacks. With a fledgling external wing, IS is likely to target countries participating in the international coalition. The inspired, instigated and directed attacks are likely to occur both in third countries and on the soil of participating countries. As evident in Belgium (May), Canada (October), and Australia (December) in 2014, IS is likely to inspire more attacks against government and civilian targets in 2015.

Among the other conflict arenas attracting foreign fighters are Yemen, Somalia, and tribal Pakistan. The most active Asian threat groups, the Afghan and Pakistani Taliban, threaten to recapture Afghanistan. After relocation to Afghanistan, the Pakistani Taliban in particular seek to attack Pakistan. In a state of active conflict, the Pakistani Taliban present a much greater threat to Pakistan than to Afghanistan. Similar to IS forerunners al Nusra and ISIS in Western Iraq captured eastern and northern Syria, the two Taliban entities have already established a presence in southern and eastern Afghanistan. The attacks including the suicide attacks targeting Kabul, the capital, are likely to gather momentum. Pakistani Taliban



in tribal Pakistan and Afghan Taliban in mainland and tribal Pakistan aims to create Taliban style Islamic states in Afghanistan and Pakistan.

Although the media attention is focusing on Iraq and Syria, the developments in Pakistan and Afghanistan are threatening their neighbors. Threat groups from the Af-Pak theatre seek to infiltrate Central, South, Southeast and Northeast Asia. Like the Iraqisation of al Qaeda in Iraq produced ISI, the Asianization of al Qaeda has produced al Qaeda in the Indian Subcontinent (AQIS), threatening South Asia and Myanmar. After a hiatus of a decade, al Qaeda returned as AQIS. While al Qaeda was predominantly Arab, AQIS is staffed by Pakistani but includes Indian, Maldivian, Bangladeshi and Myanmar (Rohingya) Muslims. AQIS is seeking to build a network in South Asia and Arakan region of Myanmar. In Southeast Asia, where over 200 recruits travelled to Syria and Iraq, 16 terrorist and extremist groups have expressed support for IS. The foreign fighter recruits include both Central Asians and Uighurs from Northeast Asia. Increasingly, they travel with their families.

5. Confronting IS

The belief that insurgent and terrorist groups can be defeated by an air campaign is flawed. Without ground troops no insurgent or terrorist campaign can be defeated. As evident in Iraq and Syria, and tribal Pakistan, air power can weaken but not eliminate a group. Air power will also lead to civilian fatalities and casualties bolstering support for insurgents and terrorists.

Ideologically and methodologically, IS and al Qaeda are compatible. The al Qaeda leader Ayman al Zawahiri and IS leader Abu Bakr al Baghdadi are at conflict with each other. Their rivalry turned village against village, friend against friend, family against family. If either of these leaders die or are killed, the two most powerful threat groupings are likely to merge posing a high order threat to global security.

The targeting strategy should be multi pronged, multi agency, multi national, and multi jurisdictional. What is needed is a bottom up strategy of attrition of fighters, destruction of their assets especially logistics and supplies, and simultaneously impeding their capacity to replenish human losses and material wastage. In parallel with targeting the middle level leadership, experts and membership, it is paramount to engage supporters and weaken the support base. In Iraq, for instance, political and economic initiatives to wean away Sunni support and sympathy is essential.

As a third of the IS fighters are foreign, governments worldwide should criminalize advocacy, support and participation in foreign conflicts. As a fourth of the fighters who travel are disillusioned with IS, security and intelligence services directly and indirectly should reach out to those with second thoughts. The key is for governments to work with community partners, religious institutions, educational institutions and the media to create an anti-IS environment.

6. Conclusion

With terrorist groups developing hyper mobile insurgent capabilities and invasion of the social media, the frontlines of terrorism has changed. Al Qaeda's most virulent strain, the IS, presents a threat to humanity and an existential threat to the nation-states of the Levant. In the immediate (1-2 years) and a mid-term (5 year), the threat to the stability of Middle East and North Africa will grow. The tempo of attack and the graphic killings is creating momentum



for other groups and home grown terrorists to attack. It is likely that the bloody attack on the school in Peshawar in December 2014 by Pakistani Taliban was an attempt to rival IS mass murders.

Despite an international coalition, IS occupy swaths of territory in Iraq, Syria, and Lebanon. The hyper mobile warfare capability of IS resembles more of a semi conventional army rather than an insurgent - terrorist entity. Having infiltrated its neighborhood and beyond, IS threaten the stability and security of the Kingdoms of Jordan, Saudi Arabia and the Gulf states. Although IS has not yet attacked Iran and Israel, they are its avowed targets. In addition to IS, its splinter Jabat al Nusra (al Nusra) presents a long term threat to Iran, Israel, and Turkey, three powerful states. With its extraordinary wealth and media appeal, IS will spur revolts in Sunni states from Egypt to Libya and Tunisia.

What sustains the IS threat is global and regional geopolitical and geostrategic rivalry. Considering IS anti-Iran and anti-Shia orientation, Iran has demonstrated its commitment. In addition to collaborating with the Iraqi and Syrian regimes, Iranian special units, Shia militia and Hezbollah are at the forefront of fighting IS. In the larger interest of restoring peace and security, the Obama Administration has the potential to unite the major international and Sunni Muslim players. The key is to bring in Russia and Turkey to join the the IS fight. As rising superpowers, India and China should commit to restoring stability. Otherwise, it is a question of time before the specter of terrorism will haunt those countries that lack the vision and political will to join in the fight. Unless IS is contained and isolated, IS will most likely replace al Qaeda as the leader of the global movement of Muslim insurgent, terrorist and extremist groups in 2015. By mobilizing broad based international support, a counter insurgent and a counter terrorist environment can be created. Terrorism and its precursor extremism will remain the tier one national security threat to most countries in 2015.





DOES AL QAEDA CENTRAL STILL MATTER?

Kangil Lee¹

International Center for Political Violence and Terrorism

Abstract:

This article examines whether Al Qaeda Central are still relevant or not. By investigating Al Qaeda Central's activities, which are aimed at provoking violence in Afghanistan and Pakistan, as well as its continuous plots of direct attacks against the US, this article shows that Al Qaeda's operational capability is stronger than anticipated by the US and other scholars. In addition, Al Qaeda affiliates maintain a close relationship with the group which in turn facilitates Al Qaeda Central's resiliency. Moreover, Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP)'s aggressive support and contribution to the Al Qaeda network indicates that Al Qaeda Central's longevity depends on its relationship with affiliates. The article concludes that under these conditions, Al Qaeda Central still has a place in global security discussions.

Keywords: Al Qaeda, Islamic State, terrorism, Haqqani network, Pakistani Taliban, Al Qaeda affiliates, operational methods.

Resumen:

El artículo discute si Al Qaeda central es todavía relevante o no. Tras estudiar la actividades de Al Qaeda central cuyo objetivo es provocar la violencia en Afganistán y Pakistán, así como los planes continuos de ataques directos contra los Estados Unidos, el artículo muestra que la capacidad operativa de Al Qaeda es más sólida y fuerte que la que Estados Unidos y otros investigadores y eruditos han anticipado. Además, el apoyo virulento y la contribución Al Qaeda en la Península Arábiga a la red de Al Qaeda muestra que la longevidad de Al Qaeda depende de la relación con sus afiliados. El artículo concluye que, en estas condiciones, Al Qaeda central todavía ocupa un lugar en las discusiones de seguridad global.

Palabras clave: Al Qaeda, Estado Islámico, terrorismo, red Haqqani, Talibanes de Pakistán, afiliados de Al Qaeda, métodos operativos.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Kangil Lee is research analyst at the International Center for Political Violence and Terrorism Research (ICPVTR).
Email: korit1984@yahoo.co.kr.



1. Introduction

In terms of global terrorism the presence of Al Qaeda Central is one of its most controversial and complicated subjects. After enduring more than 10 years of the ‘war on terror’, the US invasion of Al Qaeda in Afghanistan, US drone policy against Al Qaeda members and the death of Osama bin Laden, this organization is believed to have been severely damaged. However, Government officials, scholars, and analysts continue to debate the central leadership of al Qaeda. Most assessments of Al Qaeda Central therefore fall into one of two categories: al-Qaeda is stronger than ever, or al-Qaeda is dead or dying.

Although many analysts, especially those who work closely to the Obama administration, say US counter terrorism policy has got al-Qaeda on the run. National Journal reporter Michael Hirsch quoted a State Department official as saying “*The war on terror is over,*” in part because the core elements of al-Qaeda -- its vast network and logistics trail for planning and launching attacks - are essentially destroyed.²

However, while Al Qaeda Central was believed to be decimated, there has been a significant growth in terrorism in globally especially, where Al Qaeda affiliates still wield strong influence through terrorist attacks and guerrilla warfare. This situation thus begs the question, “is Al Qaeda really no longer relevant? If they are or they are not, what is behind recent developments of Al Qaeda affiliates that have caused severe security degradation in Middle East and West Africa?”

Therefore, this thesis will attempt to answer those questions through in-depth analysis of several issues connected to Al Qaeda Central. The fact Al Qaeda Central is believed to be defunct, yet Al Qaeda-related terrorism is growing, suggests how we should analyse this issue.

In the first chapter, I will briefly describe the context of the debate over Al Qaeda Central and will attempt to identify the main reasons for the split in opinion about the organisation amongst experts. In the second chapter I will focus on Al Qaeda Central in Afghanistan and Pakistan, and carefully examine if their capability has really been neutralized or if they are still operative. In the third chapter I will analyse the relationship between Al Qaeda Central and affiliates, because those affiliates are behind recent uprisings in many countries. The final chapter is a case study of Al Qaeda in the Arabian Peninsula which is an Al Qaeda affiliate in Yemen. This chapter will mainly focus on AQAP’s close links to Al Qaeda Central and their role in the broader Al Qaeda network.

2. Context

Al Qaeda Central refers to the terrorist organization established by Al Qaeda’s original top commanders including Osama bin Laden and Ayman al Zawahiri. Al Qaeda Central has a direct connection to the Majlis al Shura of Al Qaeda, which is presumed to be located somewhere on the Pakistan-Afghanistan border (Majlis al Shura means religious body regarding caliphate and Al Qaeda's Shura council is the governing council of the organization, ranked just below Bin Laden in seniority). Despite its controversy, this group is believed to be defunct today. The aim of this chapter is to discover how to analyse Al Qaeda Central. For this purpose, I will analyse in detail scholars’ two different views on Al Qaeda Central and attempt to identify what sparks debate.

² Foust, Joshua: “How Strong Is al Qaeda Today, Really?”, *The Atlantic*, 1 May 2012, at <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/05/how-strong-is-al-qaeda-today-really/256609/>.



The development of Al Qaeda as a formal organization began with the formation of the 'World Islamic Front' and the declaration of a Jihad against 'Jews and Crusaders' on February 23, 1998 in Afghanistan. This declaration indicates the development of bin Laden's thoughts into a body of clear objectives for al-Qaeda operatives and terrorists worldwide. It is reasonable to identify the formation of the World Islamic Front as the beginning of Al Qaeda Central - because after this declaration, Al Qaeda organized itself into more formal organizations, with Al-Qaeda Majlis al Shura and committees for finance, religion, military affairs, and propaganda.³ It is questionable if Al Qaeda Shura council really functioned after the war on terror and subsequent military action by the US army. However, the military committee including Al Zawahiri was still operating and supporting terrorist operations around the world. This effort led to the bomb attack in Bali, Indonesia in 2002.

Bin Laden's Al Qaeda group declared a formal merger with Al Zawahiri's Egyptian Islamic Jihad (EIJ) in 2001.⁴ We believe the structure of Al Qaeda at this time was fully organized. Al Qaeda members scattered all over the world as a result of the US invasion of Afghanistan and merged with other cooperative terrorist groups - creating Al Qaeda franchise groups. Therefore, probably the best way to describe Al Qaeda Central today is that it is made up of the surviving core members, including Al Zawahiri. October 17, 2004 the CIA begins using the term 'AQCore,' for Al Qaeda core, to distinguish bin Laden's Pakistan-based group from such offshoots.⁵

Al Qaeda's senior leadership is indisputably being placed under pressure to an extent not seen since the opening phases of the war on terrorism more than ten years ago. In 2007, a U.S. military press release, noted the al Qaeda Shura council (leadership of Al Qaeda Central) was in fact 'defunct.' A number of the Shura members, detailed in 1998 by Jamal al-Fadl, do not appear on the U.S' 'most-wanted' lists, suggesting they are no longer functional members of the organization. A few are certainly captured or dead; some are still active, but the fate of others is uncertain.⁶ It is not clear if al-Qaeda's Shura and committee structure has therefore existed in any real form since 2001.

Indeed, thirteen Al Qaeda key members have died in drone attacks since July 2008 and the assassination of Bin Laden, who has long been al Qaeda's tactical and spiritual leader, appeared to neutralize al Qaeda's operational capability. Moreover, reports from the US Treasury Department indicating al Qaeda's poor financial status are also proof of themovement's faltering capabilities.

Meanwhile, among terrorism scholars and government officials, there are two opposing views regarding Al Qaeda Central. Marc Sageman, a leading terrorism expert, has analysed Al Qaeda Central in his book *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty First Century*. In his book, he discusses the two sides of al Qaeda: the organization and the social movement. Sageman addresses this dichotomy:

"We can no longer talk about Al Qaeda as a centralized organization. In the wake of the closure of the training camps in Afghanistan, the halt of financial transfers, and the detention or death of key personnel, Al Qaeda Central has receded in importance. In its

³ Sageman, Marc (2008): *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, New York, University of Pennsylvania Press, p.45.

⁴ Atwan, Abdel Bari (2006): *The Secret History of al Qaeda*, California, University of California Press, p. 54.

⁵ McCormick, Ty: "Al Qaeda Core: A Short History", *Foreign Policy* (March 2014), at <http://www.english.rfi.fr/node/130954>.

⁶ "Al-Qaeda majlis al Shura", *Global Security*, at http://www.globalsecurity.org/security/profiles/al-qaeda_majlis_al_Shura.htm.



place, of no less concern to those trying to understand terrorists and their actions, is a looser social movement with its own strengths and vulnerabilities.”⁷

The author believes Al Qaeda Central's golden age was ended by the war on terror. Heavy pressure from the US led to the shutdown of training camps, the cutting of funding sources, and moreover, the arrest or killing of key players in Al Qaeda's leadership. In the result of war against al Qaeda, the group has receded in importance. Sageman emphasized in 2013 that the Al Qaeda threat is fading away and the movement has been weakened. He contended "Governments, by overreacting, may actually bring back the Al Qaeda movement".⁸

The view that Al Qaeda had been diminished in every measurable way was embraced by the U.S. government, and top officials issued similar statements about al Qaeda's impending demise.⁹ The US government has put a lot of effort into defeating Al Qaeda Central. After a US drone killed significant numbers of key personnel and Osama bin Laden, the US government declared Al Qaeda Central as defunct or severely degraded. Moreover, President Obama declared victory war against al Qaeda. "The war in Afghanistan is winding down. Al Qaeda has been decimated,"¹⁰ Obama's confident remarks about Al Qaeda were readdressed during a campaign rally in Green Bay, Wisconsin November 1, 2012. "Bin Laden is dead. So we've made real progress these past four years."¹¹ Before president Obama, Defense Secretary Leon Panetta revealed his prediction in the year right after the bin Laden's death. He said, if the U.S. keeps up the pressure on al Qaeda, "I'm convinced that we're within reach of strategically defeating al Qaeda,"¹² National Director of Intelligence James Clapper also mentioned al Qaeda's possible demise in the U.S. Senate. January 31, 2012, "With Osama bin Laden's death, the global jihadist movement lost its most iconic and inspirational leader...and the death or capture of prominent al-Qaeda figures has shrunk the group's top leadership layer."¹³

Sageman's view of the Al Qaeda phenomenon is more focused on a social Ideology movement that seems able to explain the lone wolf terrorism launched by individuals without any connection to al Qaeda. Sageman says it is true Al Qaeda and bin Laden were trying to build something like a formally organized global terrorist organization that was supposed to incorporate numerous terrorist groups across the world. However this plan failed due to the loss of training camps and financial resource that led to the collapse of operational backing, while bin Laden provided the jihad. The elimination of infrastructure caused the international jihad movement to return to its roots before al Qaeda's appearance, the time when they acted by themselves without any support or orders from the top (top-down operation). These groups follow the methodologies and precepts of Al Qaeda, but without direct links to the

⁷ Sageman, *op. cit.*, p. 31.

⁸ Hassan, Mehdi: "Woolwich Attack: Overreacting To Extremism 'Could Bring Back Al Qaeda' Ex CIA Officer Warns", *Huffpost Politics*, 28 May 2013, at http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/05/27/sageman-interview_n_3342206.html.

⁹ Gartenstein-Ross, Daveed: "Interpreting Al Qaeda", *Foreign Policy* (January 2014), at <http://foreignpolicy.com/2014/01/06/interpreting-al-qaeda/>.

¹⁰ Lucas, Fred: "Obama Has Touted Al Qaeda's Demise 32 Times since Benghazi Attack", *CNS*, 1 November 2012, at <http://cnsnews.com/news/article/obama-touts-al-qaeda-s-demise-32-times-benghazi-attack-0>.

¹¹ Koffler, Keith: "Obama During Campaign: 'Al Qaeda Has Been Decimated'", *White House Dossier*, 8 August 2013, at <http://www.whitehousedossier.com/2013/08/08/obama-campaign-al-qaeda-decimated/>.

¹² Benson, Pam: "CNN Fact Check: Is al Qaeda's core decimated or is group growing?", *CNN*, 22 October 2012, at <http://edition.cnn.com/2012/10/22/politics/fact-check-al-qaeda/>.

¹³ Oswald, Rachel: "Badly Weakened Al-Qaeda Still Seen as Top Terrorist Threat to U.S.", *Global Security Newswire*, 1 February 2012, at <http://www.nti.org/gsn/article/even-decline-al-qaeda-still-seen-top-terrorist-threat-us/>.



group. "This is a bottom-up thing," he says. "This is a bunch of friends who get together and want to do something. Are they coordinated with the top leadership? No."¹⁴

However, his 'bunch of guys' theory doesn't explain the more organized jihad movement under the banner of al Qaeda. His books spend a lot of time analysing the mechanism of Al Qaeda as a social movement and at the same time the author denies every notion that Al Qaeda is more structured and there could be general command over the affiliates. However, it is true Al Qaeda Central has been aggressively expanding its network, merging with other jihad groups, accepting their loyalty to the leadership of Al Qaeda and communicating with them - while Sageman assumes Al Qaeda Central is defunct. His book, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century* analyses Al Qaeda's terrorism-network consulting historical facts. The author says that Al Qaeda in Islamic Maghreb (AQIM) is just Al Qaeda in name, trying to acquire the reputation of Al Qaeda by using its name.¹⁵ It is true it is arguable as to whether there is a clear chain of command between AQIM and Al Qaeda Central or not. However, the leadership of AQIM calls Al Qaeda Central 'leadership' while they have a local leadership as revealed from AQIM's letter to Moktar Belmoktar in 2012¹⁶ and bin Laden's personnel document seized from the Abbottabad raid clearly tells us bin Laden was actually communicating with AQIM during the mid-2000s.¹⁷

Moreover, as Bruce Hoffman points out, although so-called lone wolves have no connection to the core group, their presence is the result of Al Qaeda propaganda as part of the strategy of the core group. The emergence of lone wolf terrorism doesn't mean Al Qaeda Central ceased to exist.¹⁸ Some lone wolf terrorism cases even clearly suggest that there is evidence of the intervention of Al Qaeda Central in plotting or funding activities. However, Sageman appears to have ignored this important factor and has never tried to understand Al Qaeda and affiliate's loyalty, structure and strategy. Due to the gap between Sageman's argument and reality, the view that Al Qaeda Core is on the brink of collapse seems premature.

Nevertheless the view that Al Qaeda is defeated is based on weak evidences, the notion of a scattered and ineffective Al-Qaeda central leadership has been overplayed over the past few years. Meanwhile, Hoffman has contended that Al Qaeda Central is still a major threat to global security. Hoffman also agrees that Al Qaeda was weakened as a result of Osama bin Laden's death and the loss of the stronghold in Afghanistan. However, he maintains Al Qaeda hasn't changed at all and the threat is the same as ever.¹⁹ He emphasizes that Al Qaeda Central has stubbornly survived by close connection between Al Qaeda Central and affiliations. He believes these connections between the central and affiliate members, that have been perceived as loose and decentralized by the US government and some scholars, are actually much more intimate and well structured. According to Hoffman, Al Qaeda Central was

¹⁴ Telvick, Marlana: "Al Qaeda Today", *Frontline*, 25 January 2005, at <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/front/etc/today.html>.

¹⁵ Sageman, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶ "Benghazi: A guide to the controversy", *Mercury News*, 5 September 2014, at http://www.mercurynews.com/nation-world/ci_25729852/benghazi-guide-controversy.

¹⁷ Fisher, Max: "What the Osama bin Laden raid discovered on al-Qaeda's links in Algeria", *The Washington Post*, 22 January 2013, at <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/01/22/what-the-osama-bin-laden-raid-discovered-on-al-qaedas-links-in-algeria/>.

¹⁸ Sageman, *op. cit.*, p. 129.

¹⁹ "Understanding Al Qaeda and its Affiliates: A Global Threat or JV Squad?", *Defend Democracy*, at <http://www.defenddemocracy.org/events/understanding-al-qaeda-and-its-affiliates-a-global-threat-or-jv-squad/#sthash.o1Du5J9K.dpuf>.



interested in expanding its network to West Africa in 2003, so they contacted the leaders of Nigeria's Boko Haram group that has risen in power since 2009.²⁰

The on-going situation in the Middle East and Africa gives credit to Hoffman's arguments. It is obvious that Al Qaeda contributed towards building a wider terrorism network through the whole world. Al Qaeda started laying the foundations for a formally integrated wider terrorism network in the early 1990s.

Al Qaeda began laying the groundwork for the emergence of its affiliates in the early 1990s. As part of plan that aimed at building terrorism network, bin Laden kept a close relationship going between jihad groups in Yemen, Algeria and other countries. Many of them have become franchise group of Al Qaeda today.²¹ It is unclear whether they have a top-down command structure or not but, Al Qaeda Central influences its affiliates in other ways. As evidence, Nasser al Wuhayshi, the emir of AQAP, also serves as al Qaeda's general manager and is responsible for the management of the whole Al Qaeda franchise.²² The appointment of al Wuhayshi does not just represent a close relationship between Al Qaeda Central and AQAP, but also refutes the belief that Al Qaeda Central's influence is merely restricted to some parts of Afghanistan and Pakistan.

Indeed, Al Qaeda-affiliated terrorism has been increasing over the last few years despite the belief al-Qaida's leadership has been decimated. For example, terrorist attacks rose 43% worldwide in 2013 according to new statistics released by the State Department.²³ The annual report released by the state department highlights the global security has been rapidly deteriorated by terrorism, insurgency and sectarian violence in Iraq, Syria, Pakistan and Afghanistan. All of these countries suffered from a significant growth in terrorism incidents. A major jihadist group responsible for many of the attacks in these countries, is the Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS), as well as the al Nusra front, Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) and Haqqani Network. The terrorist group behind this surge of terrorism are not a bunch of guys or lone wolf terrorists but much more professionally structured terrorist groups that have clearly cooperated with Al Qaeda Central.

But why are scholars' opinions on a single terrorist group so different? Behind the scholars' debate on Al Qaeda Central, are some factors that cause much confusion when judging Al Qaeda Central. The first factor is disagreement on the definition of al Qaeda. For example, the Obama administration defines Al Qaeda in extremely narrow terms: it considers Al Qaeda central to the September 11 attacks in the U.S. and a single group in Afghanistan and Pakistan. The report from Mary Habeck, a visiting scholar at the American Enterprise Institute (AEI) and author of numerous books on al Qaeda, argues the administration's vague definition of the terrorist group has hampered America's response to its global threat.²⁴

²⁰ Hoffman, Bruce: "Al Qaeda's Uncertain Future", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 36, no. 8 (March 2013), pp. 635-653.

²¹ Gunaratna, Rohan (2002): *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York, Columbia University Press, p. 215.

²² Cruickshank, Paul: "Analysts: Terror warning may be linked to choice of Al Qaeda chief deputy", *CNN*, 3 August 2013, at <http://security.blogs.cnn.com/2013/08/03/analysts-terror-warning-may-be-linked-to-choice-of-al-qaeda-chief-deputy/>.

²³ Ackerman, Spencer: "Global terrorism rose 43% in 2013 despite al-Qaida splintering, US reports", *The Guardian*, 30 April 2014, at <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/30/global-terrorism-rose-despite-al-qaida-splintering>.

²⁴ Habeck, Mary, "Getting it right: US national security policy and Al Qaeda since 2011", *AEI Critical Threats* (April 2014), at http://www.aei.org/files/2014/04/23/-getting-it-right-us-national-security-policy-and-al-qaeda-since-2011_154934325907.pdf.



President Barack Obama's National Strategy for Counterterrorism has divided Al Qaeda into three parts: its core leadership in Afghanistan and Pakistan, its affiliates and its adherents. However, his definition never explains what is 'core' and who are those 'affiliates' and 'adherents', nevertheless such definition is supposed to be a guideline designed to target the use of force. Moreover, this narrow definition doesn't give consideration to closely the connected network between the core and affiliates that facilitates al Qaeda's survival and reconstitution. Indeed, Obama seems to clearly make a distinction between Al Qaeda and affiliates as he argues, "*There is a distinction between the capacity and reach of a bin Laden and a network that is actively planning major terrorist plots against the homeland versus jihadists who are engaged in various local power struggles and disputes, often sectarian... If a jayvee team puts on Lakers uniforms, that doesn't make them Kobe Bryant.*"²⁵

These inconsistencies and confusion make it difficult to evaluate the status of al Qaeda, especially when the Al Qaeda franchise group rises and Al Qaeda Central doesn't seem operational. To US government, Al Qaeda Central is irrelevant to recently violence in the Middle East and Africa, because Al Qaeda is a single group in Afghanistan and Pakistan which has been severely weakened already.

The second factor is characteristic of al Qaeda's operational method. Generally, the number of attacks is considered to be one way of measuring terrorist group's operational capability. However, there is serious confusion as to which terrorist attacks Al Qaeda was actually involved in. For example, Sageman argues the organisation doesn't have many members and has only carried out one successful series of attacks against the West since 9/11 and the London bombings in July 2005.²⁶ Sageman suggests the 2004 Madrid bombing is Al Qaeda-inspired terrorism, rather than an Al Qaeda operation. However, almost ten years later, there are experts such as Fernando Reinares still arguing Al Qaeda Central was involved in the Madrid bombing.²⁷

This is not a single case, as every time a terrorist attack occurs there is controversy as to whether Al Qaeda is involved or not. The 2008 Mumbai attack, 2012 Benghazi attack and 2013 Nigeria Westgate shopping mall attack, are all attacks with suspected Al Qaeda involvement although, in most of cases no concrete evidence has been found.

Both factors should be understood in the context of how Al Qaeda operates. Al Qaeda has a unique method of plotting terrorist attacks by coordinating with fellow Jihad groups. For instance, Sheikh Omar Abdel Rahman, who bombed the World Trade Centre in 1993, was not a formal Al Qaeda member.²⁸ And the USS Cole bombing emerged from a co-operation of Al Qaeda with a Yemeni jihad group.²⁹ Even on 9/11, there were several guests from other jihad groups involved in the operation. Khalid Sheikh Mohammed had never been an Al Qaeda member until 1998 and never swore loyalty to bin Laden.³⁰ Hambali, the key member of Jemaah Islamiyah, supported and financed the 9/11 terrorists.³¹ He also played a key role in the 2003 Bali nightclub bombing, coordinating with al Qaeda. These cases are generally

²⁵ Remnick, David, "Going the distance", *The New Yorker* (January 2014), at <http://www.newyorker.com/magazine/2014/01/27/going-the-distance-2?currentPage=all>.

²⁶ Schlafli, Samuel, "Al-Qaeda has never been strong", *ETH Zurich*, 25 November 2011, at http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/110525_Interview_Sagemann_sch/index_EN.

²⁷ Reinares, Fernando: "The evidence of Al-Qaida's role in the 2004 Madrid attack", *Combating Terrorism Center* (March 2012), at <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-evidence-of-al-qaidas-role-in-the-2004-madrid-attack>.

²⁸ Sageman, *op. cit.*, p. 30.

²⁹ Gunaratna, *op. cit.*, p. 261.

³⁰ Sageman, *op. cit.*, p. 30.

³¹ 9/11 commission (2004): "The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States", New York, W. W. Norton & Company, p. 150.



considered to be Al Qaeda terrorist attacks, but as we can see most involved other terrorist groups. These cases clearly suggest that Al Qaeda must not be understood as one single group. There is a formal leadership but below the top of hierarchy, it is less formal, more dependent on a terrorist network. This is the reason why we cannot think of Al Qaeda Central apart from the affiliates.

As Thomas Joscelyn points out, even though Al Qaeda Central has been damaged, its close links to affiliation have been the driving force of Al Qaeda Central regaining its power. According to Joscelyn, several signs indicate that Al Qaeda is recovering from this damage and actively expanding their network. Joscelyn says a strong Al Qaeda presence in Syria is one of those signs, as senior Al Qaeda members relocated from Pakistan to Syria penalized by the Treasury Department in 2013 and U.S. officials have tracked communication traffic going back and forth between Syria, Pakistan and Afghanistan. *“This shows, to my mind, that we’re not dealing with this sort of discrete core entity in Pakistan and Afghanistan that can be droned to death, but in fact an international network that poses a lot graver challenges,”* he says.³² The evidences he cites indicates that Al Qaeda Central and the affiliate network is much more structured and they use ideology to integrate the terrorism network. Therefore, as long as their connection is solid, Al Qaeda Central cannot be defeated.

My findings from this chapter are that there is a lack of consensus about what the Al Qaeda phenomenon consists of, and what the information about organization consists of - which makes it harder to judge Al Qaeda Central’s capability. Therefore the argument that Al Qaeda is no more relevant, which is based on the notion that Al Qaeda is just a single group, seems less effective in the context of recent developments. Indeed, security is getting worse in countries where Al Qaeda is active. All of these findings place more weight on the argument which underlines al Qaeda’s resilience.

3. Operational capabilities of Al Qaeda Central

This chapter aims to determine whether Al Qaeda is still operationally capable or neutralized. In order to do this I will consult several theories to measure the terrorist group’s operational capability. After that this chapter will analyse the evidence of Al Qaeda Central’s demise. Finally I will demonstrate why Al Qaeda Central’s operational capability is still solid.

So, how can one measure if Al Qaeda Central has been defeated or not? Although there are no clear metrics to measure it, most simple way would be to look into the number of operations the terrorist group is involved in and the number of active members in their organization.

Daniel Byman suggests several indicators to measure a successful counter policy against a terrorist group as follows; the reduced freedom of terrorists to operate (achieved via the elimination of safe havens). the disruption of terrorist recruitment (in order to stem, over time, the flow of new blood into the organisation, and finally the reduced number of terrorist attacks (as attack capability reflects both the threat posed by a group as well as its very viability).³³

Walid Phares suggests a similar way to measure Al Qaeda Central’s operational capability. Phares suggested three ways: Operational, Control and Recruitment. First, is Al

³² Riechmann, Deb: “Al-Qaida Decentralized, but not necessarily weaker”, *AP*, 1 Jun 2014, at <http://bigstory.ap.org/article/al-qaida-has-changed-shape-it-weaker>.

³³ Byman, Daniel L: “Al-Qaeda as an Adversary: Do We Understand Our Enemy?”, *World Politics*, vol. 56, no. 1 (July 2004), pp.139-163.



Qaeda waging the same number of operations? Second, does it control enclaves? Third, is it recruiting in high numbers?³⁴ This is quite a simple way to measure a terrorist group's capability, because if the group does not conduct any terrorist operations and has no active members, then the group's operational capabilities are neutralized.

However, this approach might be too simple and may not be applicable to network-based groups such as al Qaeda. As noted above, the Al Qaeda phenomenon today widely encompasses many jihad groups and individuals in different countries. In this regard, Alex P Schmid and Rashmi Singh's approach towards this matter is worth consulting. They include Al Qaeda affiliates in order to measure the group's capability. They suggest a reasonable way in which to measure should be looking at the increase or decrease in the number of terrorist groups affiliated with or not with Al Qaeda, the increase/decrease of the size and recruiting rate and related groups, and the increase/decrease in the number of, and intervals between, Al-Qaeda-related attacks. These authors also propose an analysis of the size of civilian and security forces, casualties from jihadist terrorist attacks, the losses of Al Qaeda and related terrorist jihadists (casualties, arrests, exit from struggle) and the balance of losses, stock and new recruitments, collateral damage (civilians wounded and killed) in the War on Terror, any increase/decrease in the number of countries and geographical zones in which Al Qaeda and related terrorist groups operate in, and finally the increase/decrease in the sophistication of Al Qaeda and Al Qaeda related attacks.³⁵

However, scholars who argue the demise of Al Qaeda Central seem to prefer a much simpler approach that measures al Qaeda's operational capability by a couple of simple factors. There are two main pieces of evidence used to support the argument that Al Qaeda has been defeated. Firstly, the death of bin Laden and the demise of Al Qaeda's core group of members, especially members of the Shura council. Secondly, the absence of terrorism in the West that Al Qaeda Central is involved in. These are central pieces of evidence that points towards al Qaeda's demise, which suggest Al Qaeda Central is incapable of carrying out any attacks.

For example, in 2012, Peter Bergen argued Al Qaeda is defeated because CIA drone policy in Afghanistan (Al Qaeda Central's stronghold for long time), successfully eliminated 28 Al Qaeda key members especially those on the Shura council revealed by Jamal al fadl, a former Al Qaeda member. Bergen said as a result, Al Qaeda only has one senior leader left, al Zawahiri, who lacks charisma, and who took over the group after the death of Osama bin Laden.³⁶ According to Bergen, Al Qaeda Central has never launched a successful terrorist attack in the West since 9/11 except for the 7/7 London bombing that killed 52 commuters. Even so-called affiliates and lone wolves inspired by Al Qaeda have only killed 17 people in the United States since 9/11.

Sageman backs up this assertion, and in 2011 added to Bergen's claim, arguing a comprehensive survey of global neo-jihadi terrorism in the West highlights that there were 60 plots over the past 20 years, perpetrated by 46 different networks. Of these only 14 successfully inflicted any casualties, and only two were perpetrated by al-Qaeda proper in the past 20 years. Over the past five years, global neo-jihadi and al-Qaeda terrorism in the West has been in decline and the vast majority of the plots were perpetrated by independent home-

³⁴ "How to measure al Qaeda's defeat?", *Counter-Terrorism Blog* (June 2008), at <http://counterterrorismblog.org/2008/06/how-to-measure-al-qaedas-defeat.php>.

³⁵ Schmid, Alex P; Hindle, Garry F (ed.) (2009): *After the War on Terror Regional and Multilateral Perspectives on Counter-Terrorism Strategy*, London, RUSI Books, p. 47.

³⁶ Bergen, Peter: "Time to declare victory: Al Qaeda is defeated", *CNN*, 27 June 2012, at <http://security.blogs.cnn.com/2012/06/27/time-to-declare-victory-al-qaeda-is-defeated-opinion/>.



grown groups, inspired by al- Qaeda but not linked to it or its allies.³⁷ Many terrorist attempts launched by like-minded terrorist groups or individuals have not been traced back to Afghanistan. Moreover, he says, there is no evidence Al Qaeda Central was involved in any terrorist plots since 9/11. Al Qaeda Central currently does not run a training centre for terrorists, and the group is not capable of funding terrorist attacks anymore due to the loss of its financial resources. There has been no global neo-jihadi terrorist casualty in the West in the past four years and none in the U.S. in the past eight years.

According to Javier Jordán, terrorism expert and the author of *The Effectiveness of the Drone Campaign against Al Qaeda Central: A Case Study*, US drone policy managed to oppress the group's operational capability. Jordán claims that there were 136 terrorist incidents from 2001 to 2012, and Al Qaeda Central was involved in only 33 cases out of 136, 5 in the United States and 28 in Europe. From 2001 to 2006, Al Qaeda Central was quite active in plotting terrorist attacks, as 20 incidents were conducted during the first half of that period. Whereas, Al Qaeda Central's activity came to a lull especially after 2007, the year US drone activity was stepped up in Afghanistan. Even 13 cases of attacks between 2007 and 2012, did not cause any casualty or damage to Western society. Jordán concludes the complexity and lethality of Al Qaeda Central's terrorist actions on American and European soil have fallen dramatically.³⁸ Jordán evaluates Al Qaeda endured immense structural damage from the CIA drone campaign. As a result, Al Qaeda lost control over affiliates in strategic and operational positions, and switched into a significantly decentralized organization that has tried to recover its influence to affiliates but due to difficulties in communicating with affiliates, their efforts have largely failed. Now Al Qaeda Central has no or very little capability to plot and launch terrorist attacks, probably none outside of Afghanistan and Pakistan.³⁹

After the US drone policy commenced, approximately 60 key members of Al Qaeda were killed by drones. It is unclear exactly how many Al Qaeda members died in this campaign, although Jordán and Sageman presumed around 60.

As matter of fact, even bin Laden was concerned about the loss of experienced members and his anxiety is well expressed in one of his documents seized from the Abbottabad raid.

*It is important to have the leadership in a faraway location to gain expertise in all areas. When this experienced leadership dies, this would lead to the rise of lower leaders who are not as experienced as the former leaders and this would lead to the repeat of mistakes.*⁴⁰

Although the effect of the targeted killing policy has never been proved, the killing of key members in the organization seems to have caused some level of disconnection between groups. As per bin Laden's recommendation to avoid wiretapping or signal intercepting by CIA, Al Qaeda members prefer hand-written letters to communicate with each other. This is safe but it takes time to communicate especially with affiliates outside of Afghanistan.

³⁷ Sageman, Marc: "Confronting al-Qaeda: Understanding the Threat in Afghanistan" *Perspective on Terrorism*, vol. 3, no. 4 (September 2009), at <http://www.terrorismnalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/79/html>.

³⁸ Jordán, Javier: "The Effectiveness of the Drone Campaign against AlQaeda Central: A Case Study" *Journal of Strategic Studies*, vol. 37, no. 1 (February 2014), at <http://www.ugr.es/~jjordan/AlQaedaDronesPakistan.pdf>, pp. 4-29.

³⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁰ Rassler, Don; Koehler-Derrick, Gabriel; Collins, Liam; Al-Obaidiand, Muhammad; Lahoud, Nelly: "Letters from Abbottabad: Bin Ladin Sidelines?", *Combating Terrorism Center* (May 2012), at <https://www.ctc.usma.edu/posts/letters-from-abbottabad-bin-ladin-sidelined>.



Indeed, along with beginning of drone program, al Qaeda's terrorism operations in Pakistan and Afghanistan have significantly decreased since 2008. The Global Terrorism Database (GTD) shows that only one terrorist attack occurred in Pakistan after 2008, conducted by Al Qaeda Central.⁴¹ Nevertheless, we have no idea what has brought on the decrease in the number of terrorism incidents.

As we can see, most of these scholars evaluate Al Qaeda Central's operational capability by using the number of terrorism incidents the group was involved in as dependent variables to measure their ability to continue terrorist or insurgency activity. Simply put, Al Qaeda Central is defunct because it has conducted only a few terrorist attacks. Of course, the number of terrorist attacks could be an important indicator to measure the terrorist group's military capacity. However, it might not be the best way to measure its ability to disrupt and influence others. As Megan Smith and James Igoe Walsh point out, we do not know which attacks were actually carried out by al Qaeda. The group does not always claim responsibility and even it does a lack of evidence means it cannot be proven, as seen in the Benghazi attack.⁴² Al Qaeda Central also engages in both launching terrorist attacks and provoking sectarian violence including insurgency with fellow Jihad groups. This makes it difficult to determine if a particular attack should be attributed to Al Qaeda.

Another reason why terrorist attacks or insurgent violence is not the only reasonable measure of a group's capacity is that its effectiveness could be unclear especially to a less hierarchical group like al Qaeda.⁴³ Generally, a targeted killings strategy is more effective against hierarchical terrorist organizations that have a top-down management structure. However, Al Qaeda adopted decentralized forms which are both top-down and bottom-up.⁴⁴ This structural form can protect the group from being vulnerable to the loss of some members in the hierarchy because the bottom can launch terrorist attacks with little or no help from the leadership. This indicates that there is a need to strike against members in both the top and bottom of the organisation to have an effect on Al Qaeda's ability to engage in violence.⁴⁵

Nevertheless, we must understand that although Al-Qaeda may be increasingly decentralised, it is by no means less united. In fact, since 2001, disparate Islamist groups have united under Al-Qaeda's banner in, among others, Yemen, North Africa, Central Africa and Indonesia.⁴⁶ Germany, Britain and the US all now have radical Islamists, born within their borders, claiming to fight for al Qaeda. Similar effects can be observed in Spain, Northern Ireland, and Israel.⁴⁷

Moreover, although Al Qaeda Central seems inoperative, Al Qaeda Central has many ties to fellow jihad organizations in Afghanistan and Pakistan, and oppression from drone policy has actually generated an alliance to local jihad groups. According to Zahid Hussain, one of Pakistan's most noted security specialists, drone strikes and the loss of many leaders

⁴¹ "The Global Terrorism Database", at

<http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=al+qaeda+central&sa.x=0&sa.y=0&sa=Search>.

⁴² "Benghazi: A guide to the controversy", *Mercury News*, 5 September 2014, at http://www.mercurynews.com/nation-world/ci_25729852/benghazi-guide-controversy.

⁴³ Smith, Megan; Walsh, James Igoe: "Do Drone Strikes Degrade AlQaeda? Evidence From Propaganda Output", *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, no. 2 (March 2013), at <http://www.jamesigoewalsh.com/tpv.pdf>, pp. 311-327.

⁴⁴ Sageman, Marc; Hoffman, Bruce: "Does Osama Still Call the Shots?", *Foreign Affairs* (July-August 2008), at www.foreignaffairs.com/articles/64460/marc-sageman-and-bruce-hoffman/does-osama-still-call-the-shots.

⁴⁵ Smith, *op. cit.*, p. 313.

⁴⁶ Burke, Jason (2007): *Al-Qaeda: The True Story of Radical Islam*, London, Penguin UK, p. 24.

⁴⁷ Patrick, Keith: "Beheading the Hydra? Does Killing Terrorist or Insurgent Leaders Work?", *Defence Studies*, vol. 13, no. 3 (December 2013), at <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2013.845383#.VLk7mSusUys>, p. 307.



have had little effect on the group's operations. He concluded that contrary to the notion that Al Qaeda is not functioning, Al Qaeda has been behind multiple attacks in Pakistan – the Islamabad Marriot hotel bombing in 2008 and the massive jail break that occurred in north western Pakistan in 2013.⁴⁸ His assertion makes sense, given the increasing cooperation between Al Qaeda Central and local militias such as Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP) and Haqqani network.

TTP and TTP alternatively referred to as the Pakistani Taliban, is an umbrella organization of various Islamist militant groups based in the North western Federally Administered Tribal Areas along the Afghan border in Pakistan. The Haqqani Network is an Islamist insurgent group using asymmetric warfare to fight against US-led NATO forces and the government of Afghanistan. Maulvi Jalaluddin Haqqani and his son Sirajuddin Haqqani lead the group. The group operates on both sides of the Afghanistan-Pakistan border, and U.S. officials believe it is based in Pakistan's Waziristan tribal frontier.

Al Qaeda Central undoubtedly has a close relationship to TTP as they were involved in TTP's establishment. TTP can be seen anywhere both Pakistan and Afghanistan, unleashing terrorism and insurgency, and provoking sectarian violence. In 2013, TTP also dispatched its small branch to Syria⁴⁹ Now, TTP shares funding, weapons and even members with Al Qaeda Central. John Brennan, President Obama's chief counterterrorism adviser, said: "*It's a group that is closely allied with al-Qaeda. They train together, they plan together, they plot together. They are almost indistinguishable.*"⁵⁰ Ambassador-at-large Daniel Benjamin also clearly stated, "*The TTP and Al Qaeda have a symbiotic relationship: TTP draws ideological guidance from Al Qaeda, while Al Qaeda relies on the TTP for safe haven in the Pashtun areas along the Afghan-Pakistani border*"⁵¹

The same relationship can be seen with the Haqqani Network that operates on the border of Afghanistan and Pakistan. The Haqqani network reportedly supports Al Qaeda in logistics and provides safe havens to key members using its tribal-based human network that has existed for more than a hundred years. Vahid Brown, the author of *Fountainhead of Jihad: The Haqqani Nexus*, clarified their relation in his book. *The Haqqani Network has long served as a local enabler of Al Qaeda and its global jihad.*⁵²

The cooperative relationship of Al Qaeda and TTP appears to have started in 2008. Baitullah Mehsud established TTP by merging five different militant groups in 2007 and he met al-Zawahiri in South Waziristan in 2008. By this time, Mehsud was believed to be an Al Qaeda member by the Pakistani government.⁵³ In the same year, the Haqqani network, which was never directly involved in any terrorist attack, started their terrorism campaign against the Afghan government. In February 2009 Baitullah Mehsud, Hafiz GulBahadur and Maulavi Nazir, the commander of TTP released a statement in which they reaffirmed their

⁴⁸ Kugelman, Michael: "Al-Qaeda is alive and well in Afghanistan and Pakistan", *War on the Rocks*, 13 February 2014, at <http://warontherocks.com/2014/02/al-qaeda-is-alive-and-well-in-afghanistan-and-pakistan/>.

⁴⁹ Mujeeb, Ahmed Wali: "Pakistan Taliban 'sets up a base in Syria'", *BBC News Asia*, 12 July 2013, at <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-23285245>.

⁵⁰ Hennessey, Kathleen: "N.Y. bomber has Al Qaeda tie, White House says", *Los Angeles Times*, 10 May 2010, at <http://www.sfgate.com/news/article/N-Y-bomber-has-al-Qaeda-tie-White-House-says-3264841.php>.

⁵¹ Savage, Charlie: "U.S. Adds Legal Pressure on Pakistani Taliban", *The New York Times*, 1 September 2010, at http://www.nytimes.com/2010/09/02/world/asia/02talib.html?_r=0.

⁵² Brown, Vahid; Ressler, Don (2013): *Fountainhead of Jihad: The Haqqani Nexus, 1973-2012*, New York, Oxford University Press, p. 181.

⁵³ Murphy, Eamon (2013): *The Making of Terrorism in Pakistan: Historical and Social Roots of Extremism*, London, Routledge, p. 148.



allegiance to Osama bin Laden.⁵⁴ The US government increased drone attacks against Al Qaeda since 2008. These groups have shown an even deeper connection as drone attack becoming severe. Clearly it indicates Al Qaeda Central has transformed into a more adaptable organization to survive.

There are considerable signs of Al Qaeda's influence in local militia's tactics to terrorism. Suicide attacks were barely seen in Pakistan even during the war on terror, as only 3 cases were reported in 2002 and 2003. On the other hand, there were 76 attacks in 2009 and 37 attacks also reported in the first 10 months of 2013, according to the New Delhi-based South Asia Terrorism Portal (SATP).⁵⁵ This trend indicates suicide bombings have become ubiquitous in recent years due to al-Qaeda's influence. Al Qaeda Central's role in the relationships is not restricted to spiritual guidance or tactical support, but they are also involved in bringing fellow jihad groups including TTP and Haqqanis together. CTC's Ressler wrote in 2009 that al-Qaeda "assumed a role as mediator and coalition builder among various Pakistani militant group factions by promoting the unification of entities that have opposed one another or had conflicting ideas about whether to target the Pakistani state."⁵⁶

Uprisings in Pakistan and Afghanistan clearly indicate Al Qaeda Central's resilience since 2007, as terrorist groups have targeted political leaders, the military and police, tribal leaders, minority Shia, and schools. A US report on terrorism in 2013 showed that Afghanistan and Pakistan continued to experience aggressive and coordinated attacks by the Afghan Taliban, Haqqanis, and other insurgent and terrorist groups. A number of these attacks were planned and launched from safe havens in Pakistan.⁵⁷

Nevertheless, some assert Al Qaeda Central is no longer capable because there is no active terrorist plot against the US which means Al Qaeda is not functioning anymore. This is generally considered to be evidence of Al Qaeda Central's demise by the US government.

First of all, we should know that there seems to be some notion that Al Qaeda exists only to attack the US and the West. As Thomas Joscelyn argues, even if Al Qaeda stopped plotting terrorism against the US, it does not mean the organization has stopped existing. Al Qaeda's main goal is not defeating US or western countries but establishing a Caliphate - an Islamic state led by a supreme religious and political leader known as a caliph in the Middle East, South East Asia and Africa. "Attacking the West is just part of large strategy of Al Qaeda and that's not only thing they care about"⁵⁸ For instance, Al Zawahiri, current leader of Al Qaeda, has been engaging in violence against the Pakistani government. Zawahiri has called on Pakistanis to revolt against their government and military in a video released in

⁵⁴ Gall, Carlotta: "Pakistani and Afghan Taliban Unify in Face of U.S. Influx", *New York Times*, 27 March 2009, at http://www.nytimes.com/2009/03/27/world/asia/27taliban.html?_r=0.

⁵⁵ Laub, Zachary: "Pakistan's New Generation of Terrorists", *Council on Foreign Relations*, 18 November 2013, at <http://www.cfr.org/pakistan/pakistans-new-generation-terrorists/p15422>.

⁵⁶ Ressler, Don: "Al-Qaeda's Pakistan Strategy", *CTC Sentinel* vol. 2, n° 6 (March 2009), at <https://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaida%E2%80%99s-pakistan-strategy>.

⁵⁷ United States Department of State: "Country report on Terrorism 2013", *United States Department of State Bureau of Counterterrorism* (April 2014), at <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/>, p. 16.

⁵⁸ Foundation For Defence and Democracies (2014): *Understanding Al Qaeda and its Affiliates: A Global Threat or JV Squad?*, at <http://www.defenddemocracy.org/events/understanding-al-qaeda-and-its-affiliates-a-global-threat-or-jv-squad/#sthash.o1Du5J9K.dpuf>.



2012.⁵⁹ In 2008, Al Qaeda Central was suspected of bombing the Islamabad Marriott Hotel that killed at least 54 people. Pakistan's top leaders were thought to have been in the Islamabad Marriott hotel when it was bombed.

Therefore, attacking US and western targets should be considered a tactical step. Al Qaeda's main goal is getting rid of Western influence in Muslim society but this goal is only achieved by attacking the US, according to their belief. However we must remember that most Al Qaeda affiliates and even Central itself have been more concerned with continuing terrorist activity in mostly in Muslim countries rather than launching mass casualty attacks in the West.⁶⁰

Second, it is not the case that there has been no single terrorism attempt in US and the West since 9/11. Al Qaeda Central and branch groups have actually attempted several terrorist attacks against the US.

The 2006 transatlantic aircraft plot against seven American and Canadian air planes might have been the most destructive Al Qaeda attack since 9/11, if it had not been foiled by British police before it could be carried out.⁶¹ The plotter's handler, Rashid Rauf, was known to have worked closely with al Qaeda.⁶² The airlines plot represent Al Qaeda Central's capability. Moreover, the year 2006 was the year Al Qaeda Central was believed to be severely degraded and incapable of targeting commercial aviation which requires much more complicated cooperation and professional skills. The US government managed to kill two key commanders of Al Qaeda, Abu Farajal-Libi and Hamza Rabia, in 2005 in drone attacks. Despite the significant damage Al Qaeda Central would have suffered from loss of key members, the group was able to proceed onto the American and Canadian air plane plot the next year.⁶³

That being said, from the Bojinka plot in 1995(a plan to bomb 11 airliners flying from Asia to the United States) to the transatlantic aircraft plot in 2006, Al Qaeda leadership revealed a strange obsession for attacking the civilian aviation industry.⁶⁴ Even shortly after the 9/11 attack, the time when airport security was tightest and various technical security programs were introduced by airlines, the group tasked two terrorists Richard Reid and Saajid Badat to bomb airplanes with improvised explosive hidden their shoes.⁶⁵ In November 2002, an Al Qaeda cell attempted to shoot down an Israeli airplane nearby Mombasa airport with two surface-to-air missiles.

Alongside their obsession with attacking aircraft, Al Qaeda also attempts terrorism against other types of target. These targets were tasked to Najibullah Zazi, the terrorist who plotted multiple suicide attacks against the subway system in New York in 2009. He confessed his connection to Al Qaeda Central and testified that 3 members including himself

⁵⁹ Gayathri, Amrutha: "Al-Qaeda Chief Urges Pakistanis to Revolt Against Government", *International Business Times*, 17 March 2012, at <http://www.ibtimes.com/al-qaeda-chief-urges-pakistanis-revolt-against-government-426506>.

⁶⁰ Joscelyn, Thomas: "Al Qaeda in Afghanistan and Pakistan: An enduring threat", *The Long War Journal* (May 2014), at http://www.longwarjournal.org/archives/2014/05/al_qaeda_in_afghanis.php.

⁶¹ Silber, Mitchell D. (2011): *The Al Qaeda Factor: Plots Against the West*, New York, University of Pennsylvania Press, p. 36.

⁶² Bergen, Peter (2011): *Talibanistan: Negotiating the Borders Between Terror, Politics, and Religion*, New York, Oxford University Press, p. 208.

⁶³ Hoffman, *op. cit.*, p. 637.

⁶⁴ Mazzetti, Mark: "Portrait of 9/11 'Jackal' Emerges as He Awaits Trial", *The New York Times*, 15 November 2009, at http://www.nytimes.com/2009/11/15/us/15ksm.html?_r=0.

⁶⁵ Moghadam, Assaf: "How Al Qaeda Innovates", *Security Studies*, vol. 22, no. 3 (August 2013), pp. 466-497.



had trained at an Al Qaeda camp in Pakistan.⁶⁶ Three senior Core Al Qaeda commanders, the late Rashid Rauf and Saleh al-Somali, who were respectively killed in U.S. drone strikes in 2008 and 2009, together with Adnan al-Shukrijumah, who is still at large, had overseen and directed the plot, which was also linked to two other ambitious sets of planned attacks.⁶⁷

In May 2010, two street vendors found car bombs in New York City's Times Square, that could have caused mass casualties if they had not been detected. The bomb had been ignited, but failed to explode, and was disarmed before it caused any casualties.⁶⁸ The mastermind behind this operation, Faisal Shahzad, a US citizen of Pakistani origin, was recruited and trained by Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP) at a camp in North Waziristan.⁶⁹ As noted above, TTP is a close ally of al Qaeda. Al Qaeda Central has supported TTP including teaching members terrorism skills.

Al Qaeda's closest franchise group has also attempted terrorist attacks against the West on an air plane. Targeting aviation is clearly al Qaeda's preferred tactic, as well as other affiliates such as Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), as this group dispatched an operation on Christmas Day 2009 against a Northwest Airlines flight from Amsterdam. Omar Farouk Abdulmutallab, a member of AQAP attempted to blow up aircraft using plastic explosive hidden in his underwear. (Less than a year later on October 29, 2010, two 300 to 400 grams of plastic explosives hidden in a package were discovered on two different cargo planes. (one at East Midlands Airport in the UK and one in Dubai in the United Arab Emirates.) Each package contained a desktop laser printer. Inside each printer's toner cartridge was a sophisticated bomb. The bomb could have exploded on both planes if Saudi Arabian intelligence had not informed the authorities about the bombs a day earlier.⁷⁰

Along with plots against civilian aviation, most of al Qaeda's terrorism has been aimed to cause massive casualties and destruction. This trend may represent al Qaeda's eagerness to demonstrate the group is still functioning and is skilful compared to other terrorist groups.

When we talk about al Qaeda's demise, it should be remembered that there have always been the same arguments about the demise of al Qaeda. As a matter of fact, the US government has already declared victory in the war on terror. In 2003, President George Bush stated that 'the battle of Iraq is one victory in a war on terror', but less than two years later, Bush told reporters that the United States would never achieve a clear victory in the war.⁷¹ This inconsistency is not surprising because it is extremely hard to judge terrorist groups' capability especially when there are no clear metrics available to measure it. Meanwhile, Al Qaeda Central has continued to plot significant major terrorist attacks that are aimed at large scale destruction while fighting US forces in Afghanistan. This brings into question the most fundamental assumptions about Core Al Qaeda's capabilities. Such assessments sound a cautionary note with regard to the similarly optimistic claims made in many contemporary analyses of Al Qaeda Core's longevity and supposed irrelevance.⁷²

⁶⁶ Silber, *op. cit.*, p. 286.

⁶⁷ Hoffman, *op. cit.*, p. 638.

⁶⁸ Baker, Al: "Police Find Car Bomb in Times Square", *The New York Times*, 1 May 2010, at <http://www.nytimes.com/2010/05/02/nyregion/02timessquare.html>.

⁶⁹ Markey, Daniel S (2013): *No Exit from Pakistan: America's Tortured Relationship with Islamabad*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 13.

⁷⁰ Schmitt, Eric: "Saudis Warned U.S. of Attack Before Parcel Bomb Plot", *The New York Times*, 6 November 2010, at http://www.nytimes.com/2010/11/06/world/middleeast/06terror.html?pagewanted=all&_r=0.

⁷¹ Schmid, *op. cit.*, p. 34.

⁷² Hoffman, *op. cit.*, p. 638.



Overall, it is true that Al Qaeda experienced significant damage and has been severely weakened operationally. This has become evidence of al Qaeda's demise. However, al Qaeda's demise must be measured not by the number of operations alone (many of which have a loose evidence base), but by the organization's influence over the conflict zone in Afghanistan and Pakistan. My findings from this chapter indicate that despite its structural damage, Al Qaeda Central seems resilient in both Afghanistan and Pakistan, cooperating with fellow jihad group to build up their mutual interests. In fact, if the deterioration of the security situation is the result of a growing number of terrorist attacks carried out by close allies such as, TTP and Haqqanis, then Al Qaeda Central has a role to play. In addition to this, Al Qaeda has been consistently involved in external operations against US. Therefore Al Qaeda Central's operational capability has not been neutralized.

4. Al Qaeda Central vs. Affiliates

In this chapter, I will attempt to answer two main questions. Namely, what is the relationship between Al Qaeda Central and its affiliates? And, do affiliates matter to Al Qaeda Central's resilient and longevity? To answer those questions, this chapter will analyse what affiliates and franchise groups refer to and what scholars' views are on this matter. Then I will highlight the misconceptions held about Al Qaeda Central and affiliates. Finally, this chapter will attempt to analyse how Al Qaeda Central influences or sometimes commands its affiliate groups.

The so-called affiliates that use al Qaeda's name are probably one of the most confusing aspects of AL Qaeda. After war on terrorism began, the US' Al Qaeda strategy was to focus on Afghanistan and Pakistan. This strategy was based on the notion that Al Qaeda is only one single group somewhere in Afghanistan or Pakistan. However, a few years later, the Al Qaeda franchise and affiliates came forward pronouncing allegiance to al Qaeda. In 2003, Al Qaeda launched terrorist attacks and insurgency in Saudi Arabia, and the group that led the Saudi operation was the original Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), before it merged with the Yemeni Jihad group. In 2005, Abu Musab al Zarqawi announced a merger with Al Qaeda, swearing allegiance to bin Laden and established Al Qaeda in Iraq (AQI). Around this time, the CIA began using the term 'AQCore,' for Al Qaeda Central, to distinguish bin Laden's Pakistan-based group from such offshoots.⁷³ In 2006, the Group for Preaching and Combat (GSPC) in Algeria changed its name to Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM), this was the subsequent action of Zawahiri's pledge al Qaeda's formal merge with GSPC. In 2012, Al Qaeda merged with the Somali insurgent group al-Shabab.

All of these merged terrorist groups swore an oath to Al Qaeda Central. These actions distinguish between friendly cooperative groups and affiliates. These affiliates are Al Qaeda in the Arabian Peninsula, al Shabaab, Jabhat al Nusra, Al Qaeda in the Islamic Maghreb, and the Islamic Emirate of the Caucasus.⁷⁴ However, we should know that Al Qaeda affiliates are not equal to the Al Qaeda network. These affiliates are just a small part of the entire Al Qaeda terrorism-network. The Al Qaeda terrorism-network is much bigger than the Al Qaeda franchise because it includes cooperative jihad groups across the world. As matter of fact, sometimes an affiliates' formal merger with Al Qaeda does not seem to define their relationship. Tehrik-i-Taliban Pakistan, Lashkar-e-Taiba has never announced a formal

⁷³ McCormick, Ty: "Al Qaeda Core: A Short History", *Foreign Policy* (March 2014), at <http://www.english.rfi.fr/node/130954>.

⁷⁴ Kagan, Frederick W: "Testimony: The Continued Expansion of Al Qaeda Affiliates and their Capabilities", *AEI Critical* (July 2013), at <http://www.criticalthreats.org/al-qaeda/kagan-continued-expansion-al-qaeda-affiliates-capabilities-july-18-2013>.



merger with Al Qaeda but there is no doubt Al Qaeda Central has been much closer to these groups than Al Qaeda affiliates.⁷⁵ On the other hand, we should remember that Al Qaeda in Iraq, now ISIS, swore an oath to al Qaeda, but ISIS have never overcome a dispute with Al Qaeda Central over the Syrian problem. Although, this does not mean Central and its affiliates have a pointless relationship but it may trigger misconceptions about Al Qaeda Central's capability.

In this sense, questioning Al Qaeda Central's relationship with its affiliates connotes much of importance, especially when we talk about al Qaeda's capability because as noted above, these Al Qaeda affiliates have expanded since 2008, approximately the same year the US government started drone campaigns against Al Qaeda Central. It is true that whether the core group is still operating or not, today's terrorism issues in Middle East and Africa indicate that the brand of Al Qaeda is bigger than ever. Al Qaeda in 2014 controls territory that stretches more than 400 miles across the heart of the Middle East except for ISIS's territory in Iraq.⁷⁶ Indeed, Al Qaeda appears to control more territory in the Arab world than it has done at any time before in its history. Al Qaeda Central might be the mastermind of this expansion or just a free-rider taking advantage of it. Either way it seems no one can say that Al Qaeda Central is no longer relevant.

However, scholars' opinion is split as to whether Al Qaeda Central is alive or not but also about what is behind the rise of Al Qaeda affiliation in recent years, if Al Qaeda Central has really been decimated. There are different points of view on this issue although the notion of a fragmented and powerless central leadership has prevailed in recent times. This view has been buttressed, especially after US forces drove Al Qaeda Central out of their safe haven in Afghanistan in 2001. For example, Douglas Frantz claims the group had become "*more of an ideology than an organization.*"⁷⁷ And Dell Dailey sees al Qaeda's top leadership as isolated, saying that they have "*much, much less central authority and much, much less capability to reach out.*" In July 2007, Stratfor's Peter Zeihan argued that "*the real Al Qaeda does not exercise any control over them. . . . The United States is now waging a war against jihadism as a phenomenon, rather than against any specific transnational jihadist movement.*"⁷⁸

By contrast, Hoffman believes Al Qaeda's continued survival has been facilitated in large measure by a loose organizational structure that uniquely embodies both top down and bottom up approaches. Unlike most other terrorist groups, which tend to be organized hierarchically—in a rigid pyramid fashion with a commander at the top, issuing orders to the individual cells below—from its beginning, Al Qaeda was conceived to function as a flatter and more linear-type of network.⁷⁹ Katherine Zimmerman and Thomas Joscelyn promote a simpler concept as to how Al Qaeda Central deals with its affiliates. They argue that Bin Laden envisioned Al Qaeda as the 'general command' of a global scale of terrorist group that direct the jihad movement against the United States. Therefore, the rising number of Al Qaeda franchises is just part of plan. Al Qaeda consistently pushed its policy to support, promote and

⁷⁵ Bergen, Peter (2011): *Talibanistan: Negotiating the Borders Between Terror, Politics, and Religion*, New York, Oxford University Press.

⁷⁶ Bergen, Peter: "Al Qaeda controls more territory than ever in Middle East", *CNN*, 7 January 2014, at <http://edition.cnn.com/2014/01/07/opinion/bergen-al-qaeda-terrority-gains/>.

⁷⁷ Frantz, Douglas; Meyer, Josh; Rotella, Sebastian; Stack, Megan K: "The New Face Of Al Qaeda: Al Qaeda Seen As Wider Threat", *The Los Angeles Times*, 26 September 2004, at <http://www.globalissues.org/article/512/the-new-face-of-al-qaeda>.

⁷⁸ Gartenstein-Ross, Daveed; Dabruzzi, Kyle: "Is Al-Qaeda's Central Leadership Still Relevant?", *The Middle East Quarterly*, vol. 15, no. 2 (Spring 2008), at http://www.meforum.org/1875/is-al-qaedas-central-leadership-still-relevant#_ftn2.

⁷⁹ Hoffman, Bruce: "Al Qaeda's Strategy", *Combating Terrorism Exchange*, vol. 1, no. 1 (August 2011), at <https://globalecco.org/documents/10180/507287/CTXVol1No1.pdf/12b11709-248c-4d9d-bd1b-8c12e7b96c6e>.



coordinate like-minded fellow terrorist groups. Joscelyn's definition of Al Qaeda clearly demonstrates the characteristic of Al Qaeda as the general command, "*Al Qaeda as an international network that is comprised of a general command, regional branches, as well as various other organizations and personalities*"⁸⁰

These two different views of Al Qaeda Central provide a clue as to how we should analyse Al Qaeda Central. If Al Qaeda Central is merely a single specific organization in Afghanistan or Pakistan and there is no single connection with affiliates then we can say their organization has been decimated. However, if Al Qaeda Central acts as the central command for affiliations, then we can say Al Qaeda Central is far from being defeated because there are many groups that carry out terrorism under the banner of Al Qaeda in countries such as Iraq, Syria and Syria.

Some analysts argue that the Al Qaeda network is too decentralized to follow the general command. Indeed, affiliates only focus on regional activity rather than targeting the US - which has been the long term agenda of Al Qaeda Central. However, we must understand that a decentralized terrorist organization does not necessarily mean that there is no clear line of command. Such a network might seem decentralized but as long as it maintains a flow of streamlined communication and information process within the network then it should not be that difficult to command other affiliates. Assaf Moghadam argues that as a result, this structure enables both top-down and bottom-up operations. Indeed, the role of senior leadership may often be restricted to provide spiritual or strategic guidance rather than operational support but affiliates can still serve the main goals of Central.⁸¹ David Sedney, former deputy assistant secretary of defence for Afghanistan, Pakistan and Central Asia, also believes decentralization does not mean weakness, "...All we've been able to do is suppress some of its tactical abilities. But strategically, we have never had an effective way of taking it on. That's why it continues to mutate, adapt and evolve to get stronger," he says.⁸²

Actually, a franchise group's independent activity is not so rare for such a big enterprise group. For example, in the relationship between a parent company and subsidiary, subsidiaries have their own leadership and decision-making structures in the short term, but at the same time are compliant to the mother-company's policy in the longer term. Al Qaeda affiliates are very similar to those subsidiaries. The affiliates are not puppets of the central organization, they have their own business, even strategy, they are on their own but they serve Central's broader goals and operate as one when necessary. As Tomas Joscelyn points out, Al Qaeda's general command guides the overall strategy pursued by the affiliates and even sometimes gets involved in specific tactical matters. However, the affiliates enjoy a large degree of freedom in deciding how to run their day-to-day operations.⁸³

For example, according to Camille Tawil, Al Qaeda Central only requested AQIM to a play greater role in North Africa rather than control every detail. Al Qaeda Central never intervened in AQIM's 'kidnap-for-ransom' strategy. The group has just executed attacks with no previous approval from the core leadership.⁸⁴ This is not surprising considering the physical distance between both regions. However, AQIM was very cooperative to bin Laden's order or request. According to documents seized from Abbottabad, AQIM was consistently

⁸⁰ Joscelyn, Thomas: "Global al Qaeda: Affiliates, objectives, and future challenges", *The long war Journal* (July 2013), at

http://www.longwarjournal.org/archives/2013/07/global_al_qaeda_affi.php#ixzz39BEXKT8a.

⁸¹ Moghadam, *op. cit.*, p. 481.

⁸² Riechmann, *op. cit.*

⁸³ Joscelyn, *op. cit.*

⁸⁴ Tawil, Camille (2011): *The Al-Qaeda Organization in the Islamic Maghreb: Expansion in the Sahel and Challenges from Within Jihadist Circles*, Washington DC, Jamestown Foundation, p. 4.



reporting the situation in Maghreb to Al Qaeda Central, which makes bin Laden seemed quite influential with AQIM. For example, this influence can be seen in AQIM's dealings with French hostages in 2011. Bin Laden wrote a letter to AQIM saying he wanted to spare French hostages until the Presidential election, and AQIM duly followed bin Laden's advice.⁸⁵ In this case, decisions were not centralized, but were made quickly and communicated laterally across the organization. Such a structure, then, also raises the likelihood of innovation being stimulated from multiple directions within the network.⁸⁶

On this matter, bin Laden's documents seized by the US after the Abbottabad raid, probably contain the most controversial and crucial evidence which allows scholars to shed light on this relationship. After bin Laden's personal documents were discovered, including diaries and letters to fellow affiliates, many analysts argued that Al Qaeda had lost control over its affiliates. For example, in bin Laden's letter to the leader of the al-Shabaab militia in Somalia, bin Laden advised the leader of Al-Shabaab not to identify his group as a formally merged franchise of Al Qaeda as it would draw attention from the US and may lead to the loss of financial donors overseas. But despite bin Laden's advice, al Shabaab pledged a formal merge with al Qaeda.⁸⁷ Ahmed Sheikh Hussein, a political analyst and expert on Islamist movements in Somalia, says the letter reveals the uncomfortable relationship between the two groups. "*These documents draw a picture that bin Laden was not enamoured with al-Shabaab and they also reveal the strained relations between al-Shabaab and al-Qaeda during bin Laden's time with regard to al-Shabaab joining al-Qaeda,*"⁸⁸

However, none of Al Qaeda's remarks actually suggest fracture between Al Qaeda and its affiliates. Another document clearly shows that Zawahiri wanted to merge with al Shabaab, as he suggested bin Laden approve the merger.⁸⁹ Considering Zawahiri is second in command at Al Qaeda Central, bin Laden's worry about al Shabaab does not mean Al Qaeda had uncomfortable relations with al Shabaab.

Besides, as Hoffman argues, Bin Laden complained about having too many franchises and obviously he was struggling to manage all of the affiliates. Elongated, delayed communication is a common problem for a manager who has to deal with many franchise groups in abroad. Inevitably, this causes uneven relations with some of Al Qaeda's affiliates.⁹⁰ However, All of these groups already existed before choosing to align themselves with Al Qaeda; hence, as independent entities, it is unreasonable to assume that they would necessarily follow all of the wishes of bin Laden.

What we can learn from bin Laden's documents for certain is that he was aggressively trying to communicate to all of the franchises as much as he could. According to the document from Abbottabad, bin Laden and franchise groups can both be described as very responsive to each other. Some of these documents indicate AQIM had in-depth discussions with bin Laden with regard to operational and strategic movements over four years. In terms of the relationship with AQAP, bin Laden seemed more controlling with them. For example

⁸⁵ "Bin Laden wanted French hostages spared until after presidential poll", *RFI*, 4 May 2012, at <http://www.english.rfi.fr/node/130954>.

⁸⁶ Moghadam, *op. cit.*, p. 494.

⁸⁷ Frantz, Ashley: "Bin Laden's letters reveal a terrorist losing control", *CNN*, 3 May 2012, at <http://edition.cnn.com/2012/05/03/us/bin-laden-documents/>.

⁸⁸ Mohamed, Mahmoud: "Bin Laden letter reveals strained relations between al-Qaeda and al-Shabaab" *Sabah Online*, 6 May 2012, at http://sabahonline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2012/05/07/feature-01.

⁸⁹ Cruickshank, Paul: "Bin Laden documents: Competing vision of al Qaeda's top two", *CNN*, 7 May 2012, at <http://security.blogs.cnn.com/2012/05/07/bin-laden-documents-the-sometimes-competing-vision-of-al-qaedas-top-two/>.

⁹⁰ Hoffman, *op. cit.*, p. 639.



in one letter written in 2010, bin Laden asked four senior leaders of AQAP to write analysis of the mistakes they had made.⁹¹

All of these evidences demonstrate the terrorist group adopted network structures which may have promoted innovation from the bottom. Within this structure they can launch terrorist attacks alone or they can ask for some assistance or guidance from Central. It seems scattered and fragmented but if affiliates or other groups are capable of acting by themselves, as long as they maintain a little bit communication with Central, then Central can manage the whole franchise - though this process is extremely slow.

The second misconception is that Al Qaeda Central is incapable of exerting control over affiliates. However, what we have to understand about Al Qaeda and its affiliates is that their motivation is not funding or any form of support from Al Qaeda Central. It is true Al Qaeda supported fellow jihad group during the 1990s, as that was the way it gained trust and respect from other terrorist groups, however, after the war against terrorism most of their funding source were confiscated or shut down. (Even worse, generous donations from Arabic countries were severely decreased as Al Qaeda lost its popularity in the mid-2000s⁹² Meanwhile, Al Qaeda offshoots are self-sufficient, raising their own funds and providing support themselves to the next generation of violent groups.⁹³ Clearly these affiliates do not need to rely on Al Qaeda Central for any reason. Nevertheless, evidence shows that affiliates are quite loyal to Al Qaeda Central. As Hoffman emphasized, Central never created any of these affiliates but they chose the brand of Al Qaeda and showed their respect to central command.⁹⁴

However, ISIS's recent confrontation with Al Qaeda Central brought some doubt upon Al Qaeda Central's influence over its affiliates. In 2013, after several disputes over the jihad movement in Syria, Al Qaeda Central announced that it was disowning ISIS, saying "*Al-Qaeda announces it is not linked to the Islamic State of Iraq and the Levant, as it was not informed of its creation [and] did not accept it,*" Al Qaeda criticised ISIS's mode of operations. ISIS "*is not a branch of al-Qaeda, has no links to it, and the [al-Qaeda] group is not responsible for its acts,*" it added. "*We affirm our disavowal from the sedition that is occurring in Syria between factions of jihadists, and from the blood that was shed by any party,*"⁹⁵

Many analysts believe this is evidence of Al Qaeda Central's failure to manage Al Qaeda affiliates. William McCants argues that Zawahiri created much of the problem himself by trying to expand Al Qaeda too broadly.⁹⁶ Robin Simcox agrees, saying al-Qaeda has not just gained affiliates since May 2011; it has also lost them. Its Iraqi offshoot, ISIS disavowed Al Qaeda Central, and refused to take any orders or guidance from them, and advanced to Syria even they knew it was counter to Al Qaeda Central's policy. Now ISIS has become al Qaeda's regional rival as the jihad movement in Iraq and Syria.⁹⁷

⁹¹ Rassler, *op. cit.*

⁹² Frantz, Ashley, *op. cit.*

⁹³ Walcott, John: "Al-Qaeda Affiliates Getting Stronger, Says U.S. Official", *Bloomberg News*, 6 October 2012, at <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-05/al-qaeda-affiliates-getting-stronger-says-u-s-official.html>.

⁹⁴ "Understanding Al Qaeda and its Affiliates: A Global Threat or JV Squad?", *Defend Democracy*, at <http://www.defenddemocracy.org/events/understanding-al-qaeda-and-its-affiliates-a-global-threat-or-jv-squad/#sthash.o1Du5J9K.dpuf>.

⁹⁵ Saleem, Fahad: "We have nothing to do with ISIS: Al-Qaeda", *The Eastern Tribune*, 4 February 2014, at <http://www.theeasterntribune.com/story/2315/we-have-nothing-to-do-with-isis-al-qaeda/#sthash.H57pforl.dpbs>.

⁹⁶ McCants, William: "How Zawahiri Lost al Qaeda", *Foreign Affairs*, 13 September 2013, at <http://www.foreignaffairs.com/articles/140273/william-mccants/how-zawahiri-lost-al-qaeda>.

⁹⁷ Simcox, Robin: "Analyzing the Bin Laden Documents", *World Affairs*, at <http://www.worldaffairsjournal.org/article/analyzing-bin-laden-documents>.



However, this is a premature conclusion. First, this is not the first time ISIS has defied Al Qaeda Central's suggestion. Similar debates have taken place within Al Qaeda during the Iraq war. In 2005, after Abu musab al Zarqawi's Al Qaeda in Iraq swore loyalty to bin Laden, Al Qaeda Central tried to refrain from AQI's ruthless slaughter of Shia people in region. However, Zarqawi ignored this and instead, he argued that Al Qaeda Central must work with Sunnis and confront Shia.⁹⁸ It means AQI, ISIS nowadays, was out of control to begin with, although bin Laden and Zawahiri tried to reduce its excessive violent activity. There is no evidence that Al Qaeda Central maintained its alliance to AQI after the death of Zarqawi.

Second, this level of defiance was never witnessed by other Al Qaeda affiliates before. As a matter of fact, the dispute has underlined other affiliates' loyalty to Al Qaeda Central. In April 2013, the leader of ISIS, Al-Baghdadi declared that the ISIS and al Nusra front were officially merging under the control of ISIS.⁹⁹ However, the al Nusra front rejected ISIS's declaration and reaffirmed its group's loyalty to Al Qaeda Central. A similar event was witnessed in 2014, shortly after ISIS declared a caliphate in Iraq and Syria, as AQIM immediately released an announcement rejecting ISIS's caliphate and reaffirmed their allegiance to Al Zawahiri. "*We confirm that we still adhere to our pledge of allegiance to our sheikh and emir, Al Zawahiri, since it is a Sharia-accorded pledge of allegiance that remains hanging on our necks, and we do not see what requires use to break it,*"¹⁰⁰ Leaders from Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) also released two messages in early July 2014. The first, from the AQAP emir Nasir al Wuhayshi, heaps praise on Al Zawahiri, calling him the 'sheikh father' of the mujahadeen. Al Qaeda members online view these messages as a sign of the groups' rejection.

These cases clearly show affiliates are loyal to Al Qaeda Central even when they do not have to be. Therefore, the only factors that can determine al Qaeda's centralization are affiliates' loyalty, compliance, their cooperative attitude to Central and some level of communication. Now, this article will analyse how Al Qaeda Central influences or sometimes commands its affiliates. To analyse the relationship between Al Qaeda Central and affiliates, we must carefully consult how al Qaeda's main policies or guidance have played out among Al Qaeda affiliates. If Al Qaeda affiliates are compliant with policy or advice from Al Qaeda Central, and there is certain level of communication inside of the network, then it would mean Al Qaeda and its affiliates is more than just a fragmented and disconnected network. This article poses the following three questions in order to evaluate Al Qaeda Central's influence over its affiliates. Firstly, are affiliates compliant or respectful to Central guidance or policies; secondly, do affiliates co-operate with Central; and finally is a certain level of communication taking place?

Are affiliates compliant with Central guidance or policies?

Al Qaeda's leadership does not often publicize its rules, but in September 2013, Zawahiri announced guidelines for its franchises and fellow jihad groups, based on al Qaeda's basic moral code. According to these guidelines, Al Qaeda affiliates are to: avoid fighting the deviant sects such as Rawafidh, Ismailis, Qadianis, and Sufis, except if they fight the Ahl as Sunnah; avoid meddling with Christian, Sikh and Hindu communities living in Muslim lands;

⁹⁸ Gerges, Fawaz A. (2011): *The Rise and Fall of Al-Qaeda*, New York, Oxford University Press.

⁹⁹ "ISI Confirms That Jabhat Al-Nusra Is Its Extension In Syria, Declares 'Islamic State Of Iraq And Al-Sham' As New Name Of Merged Group", *MEMRI*, 8 April 2013, at <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/7119.htm>.

¹⁰⁰ Joscelyn Thomas: "AQIM rejects Islamic State's caliphate, reaffirms allegiance to Zawahiri", *The Long War Journal*, 4 July 2014, at http://www.longwarjournal.org/archives/2014/07/aqim_rejects_islamic.php?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=aqim-rejects-islamic-states-caliphate-reaffirms-allegiance-to-zawahiri#ixzz39GdPuiRT.



refrain from killing and fighting against non-combatant women and children, and even if they are relatives of those fighting against them, refrain from targeting them as much as possible; refrain from harming Muslims by explosions, killing, kidnapping or destroying their wealth or property; and refrain from targeting enemies in mosques, markets and gatherings where they mix with Muslims or with those who do not fight them.¹⁰¹ As we can see, these rules are not new. Bin Laden consistently argued the same idea to Abu musab al Zarqawi, chastising his excessive violence towards civilians. These guidelines highlight that Al Qaeda Central is very cautious of its reputation amongst Muslim society and the group wants to encourage affiliates to follow guidelines as long as they work under the banner of al Qaeda.

Two recent events demonstrate how compliant affiliates are at following these guidelines. Subsequent to Zawahiri's announcement, on December 21, 2013, one of AQAP's leaders, Qasim al Raymi released a statement about recent terrorist operations against hospitals, which killed innocent civilians. In this message, he apologized for killing medics and patients in the hospital. "*The attack was on the Ministry of Defence, it was not on the hospital... We offer our apology and condolences to the victims' families. We accept full responsibility for what happened in the hospital and will pay blood money to the victims' families.*"¹⁰²

On March 7, 2014, Abdullah Azzam Brigades also apologized for civilian deaths caused by the group's suicide terrorist attack in February. The group claimed there had been a 'technical fault' in the second of the two bombs used in the operation. From the statement, Abdullah Azzam Brigades clearly said that, "*The military operations of the Abdullah Azzam Brigades do not target Shiites, or other sects,*"¹⁰³

Although it is unclear whether their moderate apologies are led by Zawahiri's guidelines, it is the case that both groups are aware of their public image. Both of these examples demonstrate that Al Qaeda affiliates are taking notice of Central guidance and actively attempting to be more mature and pragmatic actors in some aspects.

Do affiliates co-operate with Central?

This is probably the most controversial issue to analyse. Obviously we are lacking some evidence to figure out which terrorist attacks Al Qaeda Central have been involved in, because as noted above, Al Qaeda's unique operation strategy largely relies on its terrorism network, which causes much of the confusion around Central's involvement.

However, there is a case to indicate at least, that these affiliates are very co-operative towards Central's operation Bin Laden's letter from Abbottabad regarding Yunis al-Mauritani and his operation indicates that along with bin Laden himself, AQAP and AQIM were also involved in this global terrorism operation. The letter, sent from bin Laden to leaders of AQAP and AQIM in June 2010, requested both group's support to one man Yunis al Mauritani (and Shaykh Yunis). In this letter, bin Laden asked both leaders of AQAP and AQIM to listen "*whatever he asks of him*". Bin Laden particularly asked for them to provide

¹⁰¹ Macdonald, Myra: "Al Qaeda leader urges restraint in first 'guidelines for jihad'", *Reuters*, 16 September 2013, at <http://www.reuters.com/article/2013/09/16/us-security-qaeda-idUSBRE98F0I920130916>.

¹⁰² Al Moshki, Ali Ibrahim: "Aqap apologizes for hospital attack in Ministry of Defence operation", *Yemen Times*, 24 December 2013, at <http://www.yementimes.com/en/1740/news/3270/AQAP-apologizes-for-hospital-attack-in-Ministry-of-Defense-operation.htm>.

¹⁰³ "Abdullah Azzam Brigades apologizes for civilian deaths", *The Daily Star*, 8 March 2014, at <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Mar-08/249674-abdullah-azzam-brigades-apologizes-for-civilian-deaths.ashx#axzz39GgQ0udx>.



financial support of around 200,000EU should he need it during his travels. Bin Laden emphasized that Yunis and his operation must be kept absolutely secret. He even called Mauritani a different name so that he would not blow his cover. According to this letter, Atiyya was also involved in setting up a line of communication among groups to effectively coordinate their actions.¹⁰⁴

Al Mauritani was a key player in the 2010 European terror plot that was supposed to be a large 'commando style' operation against Europe especially the United Kingdom and France.¹⁰⁵ This plot is thought to have been ordered by Bin Laden himself the plot and there is no doubt this plot can be traced back to the top of Al Qaeda Central, AQAP and AQIM - bin Laden's most trusted affiliates.

Is there a certain level of communications?

Communication is a very important method of maintaining general control over affiliates. Although nothing much is known about the communication channels between Al Qaeda Central and its affiliates, some evidence suggests that Al Qaeda had or still has some difficulties in keeping up communications with affiliates due to the interception of communications by the US or the death of key members whose job was to communicate with affiliates.

Bin Laden was concerned with possible wiretapping by the CIA, so he always preferred communication by paper letters. His documents indicate that he gave one more piece of advice: don't speak on the phone or through the Internet.¹⁰⁶ This security measure seems to have caused much delay to the communication process. For example, AQIM kept reporting back to Al Qaeda Central using paper letters, but due to the physical distance between two groups, there has been a lack of communication.

An inner dispute at AQIM over Mokhtar Belmokhtar's break away with the leadership of AQIM provides some clues about AQIM's communication with Al Qaeda Central. In the letters from the AQIM leadership to Belmokhtar, AQIM criticised Belmokhtar for his attempt to establish his own communication channel to Al Qaeda Central:

"Our dear brothers, we find it a strange contradiction in your message, that idea of separating from the leadership of the Islamic Maghreb and instead connecting with the leadership in Khorasan [Afghanistan/Pakistan].... For example, since we vowed our allegiance up until this very day, we have only gotten a few messages from our emirs in Khorasan... From time to time, we also received messages from the two sheikhs Attiyat Ullah (Attiyah) and Abu Yahia al-Libi (God rest their souls). All this, despite our multiple letters to them for them to deal with us effectively in managing jihad here".¹⁰⁷

This letter clearly highlights that there has not been frequent communication between both groups or anything like a structured communication process. However, as we can see from the letter above, this lack of communication might guarantee freedom intended for the effective management of jihad groups.

¹⁰⁴ Gartenstein-Ross, Daveed: "Al Qaeda in the Islamic Maghreb and Al Qaeda's Senior Leadership", *Gunpowder & Lead*, 20 January 2013, at <http://gunpowderandlead.org/2013/01/al-qaeda-in-the-islamic-maghreb-and-al-qaedas-senior-leadership/>.

¹⁰⁵ Miller, Greg: "CIA acts on fear of al-Qaeda plot to hit in Europe", *The Washington Post*, 28 September 2010, at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/28/AR2010092806935.html>.

¹⁰⁶ Frantz, *op. cit.*

¹⁰⁷ "Al-Qaida Belmokhtar Letters", at <http://hosted.ap.org/specials/interactives/international/pdfs/al-qaida-belmokhtar-letter-english.pdf>.



Meanwhile, Al Qaeda Central seems more communicative with AQAP. In 2013, the secret communication between Al Zawahiri and Nasser al Wuhayshi, the leader of AQAP, was intercepted by US intelligence, and their conversation alluded to impending terrorist operations against unidentified US targets (which led to the US shut down of embassies in 19 countries). This means Al Qaeda Central communicated with AQAP using electronic channels, which are much faster and more effective to a structured management process.

Aki Peritz, a former CIA counter-terrorism analyst argues that Al Qaeda Central has been perceived as being merely symbolic, however "*It shows that there are active lines of communications between the centre and the franchises and appears to demonstrate that al-Qaeda core has some a level of control over AQAP.*"¹⁰⁸

Al Qaeda Central's uneven attitude toward different affiliates (especially AQAP) in terms of communication, is not surprising. We have to remember that members inside of AQAP previously served alongside original Al Qaeda members and are relatively geographically closer than AQIM in Algeria. However, this does not necessarily mean Al Qaeda lost control over AQIM as AQIM called Al Qaeda Central, 'leadership in Khorasan' with respect. Even though, it appears that frequent communications do mean more influence and command exists. Al Qaeda Central has never intervened in AQIM's internal affairs whereas bin Laden blocked one of AQAP's key members, Ansar al Awlaki's promotion, and Zawahiri appointed Naser al Wuhayshi, the emir of AQAP to be al Qaeda's general manager.

It is true there are many things we do not know about Al Qaeda Central and its relationship with its affiliates, although the concept of an ineffective and decentralized core leadership has been the overarching view. However, this chapter reveals that the most important factor is not Al Qaeda Central's capability to maintain these affiliates' cooperation to the core command, but their declarations of loyalty. The several examples analysed above indicate there has not been any sign of internal conflict, defiance or confrontation between Al Qaeda Central and affiliates except for ISIS. Most affiliates demonstrate respect to Al Qaeda Central and some level of compliancy to common policy delivered from Central's command. What we can learn from Al Qaeda Central and affiliates' interaction inside of the network is that there is a trend for jihad movements to coordinate with the central leadership. Therefore, even if Al Qaeda Central has been degraded and is deemed less influential, as long as affiliates' loyalty is solid, Al Qaeda Central will be resilient and continue operating.

5. Case study: Al Qaeda in the Arabian Peninsular

This chapter will focus on the branch of Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), which is identified as one of most active Al Qaeda affiliates. AQAP used to be a loose organization that mainly operates in Yemen and sometimes Saudi Arabia. Indeed, AQAP's main target was the Yemeni government or rival militant. However, in the past several years AQAP has become active in targeting Western countries, both in Yemen and in the West. This development occurred after al Wuhayish, the man who has a long history with both Zawahiri and bin Laden, reinstated AQAP as the most powerful terrorist group in Yemen. This chapter will be devoted to understanding AQAP's connection to Al Qaeda Central and their intention of plotting operations against US, via an analysis of their terrorist activity and support for other affiliates.

¹⁰⁸ Sanchez, Raf: "US embassy closures sparked by Ayman al-Zawahiri message", *The Telegraph*, 5 August 2013, at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/al-qaeda/10224477/US-embassy-closures-sparked-by-Ayman-al-Zawahiri-message.html>.



Yemen is considered to be one of the most unstable countries in the Middle East. The United States, al Qaeda's long-time enemy and Saudi Arabia, neighbouring country of Yemen, both have growing concerns that AQAP might be expanding its power and influence all over Yemen - where people suffer from high levels of poverty and unemployment.¹⁰⁹ Al Qaeda exploits the desperate problems that Yemeni society faces by creating their own shelters, recruiting poor people, and training them as AQAP terrorists. AQAP internally keep targeting the Yemeni government using both terrorism and guerrilla attacks, oppressing them from the local area where tribes are friendly to AQAP, and externally keeping on planning to strike directly against the US and Europe. In the Yemen security is weak and there is an ineffective central government which is not capable of dealing with long-standing separatist concerns in the south and truce negotiations to complete with Shi'arebels in the north. Moreover, in addition to the growing relationship between Al Qaeda Central and AQAP, AQAP has become one of the most competent terrorist groups in the world. Indeed, the recent movements of AQAP, launching terrorist attacks on the US, communicating with other jihad group and recruiting foreign fighters all indicate that the group is walking along the same path of al Qaeda's original group.¹¹⁰

AQAP is the result of a formal merger of Al Qaeda in Saudi Arabia and the Yemeni Jihad organization. In 2003, Al Qaeda launched a large scale terrorist attack and insurgency against the Saudi Arabian government. This led Saudi law enforcement to suppress the group's activities. After a couple of years, many Saudi Al Qaeda members fled to Yemen evading surveillance from the Saudi government. The Yemeni jihad welcomed foreign jihadists from not just Saudi Arabia, but also from Iraq, Somalia, and Pakistan.¹¹¹ After all of these jihadists united in one place, they felt necessity of merge all jihad members with Yemeni jihad group on their own merit. In addition to this, in 2006, 23 Al Qaeda members escaped from a Yemeni prison. These prisoners included al Wuhayshi, who also joined the Yemeni jihad group and in 2009, headed by al Wuhayshi, these Al Qaeda members and Yemenis declared the official foundation of Al Qaeda in Arabian Peninsula.¹¹² This method of coalescing human and funding resources into bigger organizations is similar to the way other Al Qaeda affiliates have formed. For instance, AQIM was formulated by integrating small North African Al Qaeda groups with the GSPC in Algeria. AQAP has established itself as the primary regional organization with far greater capacity and stature within the larger al-Qaeda movement.

As noted above, Al Qaeda Central's capability and resilience largely depend on a larger network that consists of many affiliates. While the role of AQAP is growing in importance among affiliates, Al Qaeda Central has been continuously oppressed by the US. According to Katherine Zimmerman, the most significant point occurred in 2009 when al Qaeda's Yemen-based affiliate, AQAP established a new model for the role of groups in the Al Qaeda network.¹¹³

AQAP not only runs both internal and external operations against Yemen's government and the US, but also looks after other affiliates as a surrogate of Al Qaeda Central. In Yemen, AQAP's continuous attack the Saleh government, their aggressive movement led seizing

¹⁰⁹ Brehony, Noel (2011): *Yemen Divided: The Story of a Failed State in South*, London, Arabia I.B. Tauris, p. 69.

¹¹⁰ Boucek, Christopher; Ottaway, Marina (2010): *Yemen on the Brink*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, p. 84.

¹¹¹ Zimmerman, Katherine: "AQAP's Role in the Al Qaeda Network", *Critical Threats* (September 2014), at <http://www.criticalthreats.org/al-qaeda/zimmerman-testimony-aqaps-role-al-qaeda-network-september-18-2013>.

¹¹² Attwater, Charles G., Benton, Curtis (2013): *Yemen and the Challenge of Al-Qaeda in the Arabian Peninsula*, New York, Nova Science Pub.

¹¹³ Zimmerman, *op. cit.*, p. 1.



control of some of south eastern province of Hadramawt in 2013.¹¹⁴ Although occupation didn't last so long, this was first time AQAP advanced to government control area out of their historical territory.

Zimmerman argues that the assassination of bin Laden, who was leader of Al Qaeda for a long time, brought immense change to the terrorism network. These changes encouraged other groups to adopt AQAP's model which is more integration and cooperation inside the network. The connections and exchanges among groups facilitate both the growth of the network and the resiliency of Al Qaeda Central as each group can compensate for another group's defect. For that same reason, AQAP does Al Qaeda Central a favour by fostering other affiliates.

In the face of AQAP's expansion, the US government also identified AQAP as a huge threat. The US Secretary of State Hillary Clinton formally designated al-Qaeda in Yemen as a terrorist organization on December 14, 2009.¹¹⁵ On August 24, 2010, The Washington Post reported that the CIA assumes that AQAP has already outperformed Al Qaeda Central as Al Qaeda's most dangerous threat to the U.S. homeland.¹¹⁶

AQAP's external operation has two points of focus. The first one is plotting direct attacks on the US that aims to cause maximum damage using members and resources. The second one is an indirect strategy to inspire domestic home-grown attacks in the West with their online magazine Inspire or direct contact from Al Qaeda cleric such as Anwar al Awlaki.

For example, an external operation was actually carried out in December 2009. A terrorist plot targeting Northwest Airlines Flight 253 was AQAP's first operation against the US. Umar Farouk Abdulmutallab, was dispatched by AQAP and tried to set off plastic explosives sewn into his underwear while 290 people were on board the aircraft.¹¹⁷ Bin Laden mentioned the AQAP attack in a message directed at President Barack Obama and AQAP's deputy leader, Said al Shihri, claiming credit for the attack in February 2010.¹¹⁸

In same year Abdulhakim Mujahid Muhammad shot at soldiers in front of a United States military recruiting office in Little Rock, Arkansas. His gun rampage caused 1 dead 1 injured. The shooter later revealed his connection to AQAP¹¹⁹

In 2010 AQAP launched another terrorist plot against two civilian cargo planes that were supposed to fly to the US and UK.¹²⁰ However, their terrorist plots ended up failures due to a prior warning from Saudi intelligence. All of these attacks reveal AQAP's clear intention

¹¹⁴ "Al-Qaeda seizes territory in Yemen's Hadramawt", *The Daily Star*, 24 May 2013, at <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/May-24/218212-al-qaeda-seizes-territory-in-yemens-hadramawt.ashx#axzz39cSKx98K>.

¹¹⁵ Gerstein-Ross, Daveed: "Clinton named Al-Qaeda Yemen as terror group a month ago," *Politico*, 18 January 2010, at http://www.politico.com/blogs/joshgerstein/0110/Clinton_named_AlQaeda_Yemen_as_terror_group_a_month_ago.html.

¹¹⁶ Miller, Greg: "CIA sees increased threat in Yemen", *The Washington Post*, 24 August 2010, at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/24/AR2010082406763.html>.

¹¹⁷ Johnsen, Gregory D: "Tracking Yemen's 23 Escaped Jihadi Operatives", *Terrorism Monitor*, vol. 5 no. 19 (October 2007), at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4466#.U94HvfldX4Y.

¹¹⁸ "Bin Laden warns US of more attacks", *Aljazeera*, 25 January 2010, at

<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2010/01/201012415287209336.html>.

¹¹⁹ Jsparro, Chris: "Lone wolf - The threat from independent jihadists", *Jane's Intelligence Review* (Dec 2010), at http://www.wikileaks.org/gifiles/attach/168/168290_Osac-jir1209.pdf.

¹²⁰ Gallagher, James: "Al Qaeda in the Arabian Peninsula in 2010: The Intensification of the Near War", *AEI Critical Threats*, 8 March 2011, at <http://www.criticalthreats.org/yemen/aqap-2010-intensification-near-war-march-8-2011>.



to launch an attack directly against the US, which is Al Qaeda Central's main goal as stated on this jihadist website:

*"We will continue to strike blows against American interests and the interest of America's allies...since both operations were successful, we intend to spread the idea to our mujahedeen brothers in the world and enlarge the circle of its application to include civilian aircraft in the West as well as cargo aircraft."*¹²¹

As the second strategy against US, AQAP also encourages lone wolf terrorism spreading radical material to potential terrorists in US and Europe. Lone wolf terrorism is a modus operandi that Al Qaeda Central also undoubtedly wants to promote as a new strategy to launch terrorist attacks against the West.¹²² For example, Zawahiri urged lone wolf style attacks on the US from his audio message marking the 12th anniversary of the 11 September 2001 attacks. Zawahiri advocated *"continuing the drain of military and security expenditures so that we keep America in a state of tension and anticipation, [wondering] when and where the next blow will come"*.¹²³ Al Qaeda seems to regard 'lone wolves' as individuals outside of the normal chain of command, inspired by 'borderless idea' and their strategy is to empower and motivate individuals to commit violence¹²⁴ Based on this notion, Al Qaeda Central also utilizes the media as a tool to provoke lone wolves in cyber space. The As-Sahab Foundation for Islamic Media Publication, the media production house of al-Qaeda since 2002, produces documentary-quality films and uploads them to jihad web forums many of their video clips are radical speeches from clerics or Al Qaeda leaders, and instructions to make bomb or makeshift weapons. In 2014, Al Qaeda Central presented the publication of an English written magazine titled 'Resurgence'. This video also has been produced by as Sahab and in a video, after a speech by Malcolm X announcing the need to *"learn to speak the language they [al-Qaeda's enemies] understand"* overlaid on a clip of a massive Improvised Explosive Device (IED) detonation.¹²⁵

AQAP's lone wolf strategy has been influenced by the original al Qaeda group. Al Qaeda has already tried to spread the concept of fighting alone without support or approval at an organizational level, a notion very similar to the idea of lone wolf terrorism. In 2003, an article entitled Sada al Jihad (Echoes of Jihad) was published to inspire Al Qaeda sympathizers and encourage them to carry out self-act jihad. In 2006, Abu Jihad al-Masri, the head of media and propaganda for al-Qaeda, authored the article labelled 'How to fight alone' which contains basic tips for a self-active terrorist. Another prominent Salafi writer, Abu Musab al-Suri, also advocated that acts of terrorism be carried out by small, autonomous cells or individuals.¹²⁶ Al-Suri anticipated that resistance by individual or small groups of terrorists with minimum links to bigger organizations, will be a crucial strategy against the larger

¹²¹ "Al Qaeda claims responsibility for cargo bombs", *NBC*, 20 May 2011, at http://www.nbcnews.com/id/40031838/ns/world_news-mideastn_africa/#.U-XI0vldX4Y.

¹²² Briggs, Rachel: "The Changing Face of Al Qaeda" *Institute for Strategic Dialogue*, (January 2012), at <http://www.strategicdialogue.org/The%20Changing%20Face%20of%20Al%20Qaeda.pdf>.

¹²³ Corera, Gordon: "Al-Qaeda chief Zawahiri urges 'lone-wolf' attacks on US", *BBC*, 13 September 2013, at <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24083314>.

¹²⁴ Briggs, *op. cit.*

¹²⁵ Geller, J; Burdette Jeff: "Inspired by Inspire: Al-Qaeda Central's Latest Foray into Western Recruitment", *George Town Security Studies* (April 2014), at <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2014/04/08/inspired-by-inspire-al-qaeda-centrals-latest-foray-into-western-recruitment/>.

¹²⁶ Weimann, Gabriel: "Lone Wolves in Cyberspace", *The centre for the Study of Terrorism and Political Violence*, vol. 3, no. 2 (Autumn 2012), at <http://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/jtr/article/view/405>, p. 81.



enemy to global jihad, the West. His articles are published in AQAP's online English-language magazine 'Inspire'. In the magazine, he clearly promotes individual jihad; thus, the Fall 2010 edition editorialized:

*"Spontaneous operations performed by individuals and cells here and there over the whole world, without connections between them, have put the local and international intelligence apparatus in a state of confusion, as arresting the members of aborted cells does not influence the operational activities of others who are not connected with them."*¹²⁷

AQAP's lone wolf strategy is well represented in Inspire magazine, which is an important tool to promote 'open source jihad' for attracting young Muslim would-be jihadists. Inspire has featured articles attributed to two prominent violent jihadist propagandists. Al Awlaki was born in US and Samir Khan was Saudi-born American citizen. But both were killed by a US drone attack in Yemen in 2011.¹²⁸

Al Awlaki, one of the spiritual leaders of AQAP and alleged senior al-Qaeda recruiter and spokesman, was deeply involved in AQAP's lone wolf strategy. He spread his radical word through the internet and sometimes he was directly communicated with lone wolves. The Fort Hood shooter Hassan Nidal Malik's case demonstrates how al Awlaki promoted lone wolves. He fatally shot 13 people and injured more than 30 others in the Fort Hood mass shooting on November 5, 2009. An FBI investigation has revealed Hassan's regular communication to al Awlaki at least 18 times through e-mails almost a year before the rampage.¹²⁹ Al Awlaki used his mother language, English to inspire potential lone wolves in the West who did not speak Arabic and Hasan seemed to be one of his biggest fans. In one of the e-mails, Hasan wrote al-Awlaki: "*I can't wait to join you*" in the afterlife. Hasan also asked al-Awlaki when jihad is appropriate, and whether it is permissible if innocents are killed in a suicide attack.¹³⁰ In the months before the shooting, Hasan increased his contact with al Awlaki to discuss how to transfer funds abroad without coming to the attention of law authorities.

Following the Fort Hood shooting, Hoffman commented "*I used to argue it was only terrorism if it were part of some identifiable, organized conspiracy...*" but he was changing his definition because, "*This new strategy of al-Qaeda is to empower and motivate individuals to commit acts of violence completely outside any terrorist chain of command.*"¹³¹

The number of lone wolf cases clearly suggest the impact of al Qaeda's strategy towards lone wolves. These cases include Jose Pimentel, Naser Jason Abdo, Hakan Ertarkan, arrested in London on April 12, The Germans Christian Emde and Robert Baum, arrested July 15, 201, Zahid Iqbal, Mohammed Sharfaraz Ahmed, Umar Arshad, and Syed Farhan Hussain,

¹²⁷ *Ibid.*, p.82

¹²⁸ Sivek, Susan Currie: "Packaging Inspiration: Al Qaeda's Digital Magazine Inspire in the Self-Radicalization Process", *International Journal of Communication* (May 2012), at http://digitalcommons.linfield.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=mscmfac_pubs, pp. 584–606.

¹²⁹ Vidino, Lorenzo: "The Homegrown Terrorist Threat to the US Homeland" *CS Monitor* (December 2009), at <http://www.csmonitor.com/USA/Military/2011/0729/Accused-Fort-Hood-plotter-got-bombmaking-recipe-from-Al-Qaeda>, p. 2.

¹³⁰ Ross, Brian; Schwartz, Rhonda: "Major Hasan's E-Mail: 'I Can't Wait to Join You' in Afterlife", *ABC News*, 19 November 2009, at <http://abcnews.go.com/Blotter/major-hasans-mail-wait-join-afterlife/story?id=9130339>.

¹³¹ Thompson, Mark: "Fort Hood Highlights a Threat of Homegrown Jihad", *The Time*, 11 November 2009, at <http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1937912,00.html>.



arrested in Britain on April 24, 2012.¹³² All of these lone wolves possessed radical resources released by Al Qaeda and affiliates¹³³ The Boston Marathon bombers who killed 3 people and injured 264 others, Tsarnaev and Tamerlan Tsarnaev, were inspired by Al Qaeda and had downloaded the Inspire magazine written by al-Awlaki, according to the indictment against him. Tsarnaev also downloaded the first issue of Inspire magazine.¹³⁴

While AQAP indisputably maintains a close relationship with Al Qaeda Central, it arguable to say Al Qaeda Central has full control over AQAP's activity. Sageman denies such a view, arguing the majority of AQAP operations (over 90%) are domestic, targeting government, Shi'a, and enemy tribal targets, which runs counter to the various requests by Al Qaeda Central.¹³⁵ However, we must understand that AQAP operates in a different environment to the original al Qaeda. Back in the 1990s, Al Qaeda in Afghanistan enjoyed a safe haven provided by Taliban, so they never worried about losing their stronghold, confronting hostile governments or rival militia.¹³⁶ Al Qaeda in those times was able concentrate on plotting terrorism against the US and managing terrorist network. Meanwhile, AQAP has been confronting the Yemeni government along with rival Shia militant group over the control of Yemen. For AQAP, fighting the Yemeni government requires daily attention, rather than a focus on attacking US targets far away from Yemen that require long-term plan with patience and more professional skills. Therefore, it is not surprising that AQAP's operations are regional. The point is that AQAP launches terrorist attacks against the US while they are fighting the Yemeni government.

Amongst the leadership of AQAP, approximately 7 out of 9 members have reportedly deepened their connection to Al Qaeda Central. Most of those members used to work for the original Al Qaeda or have fought together back in the Soviet-Afghan war in the 1980s. Al Wuhaysh served Bin Laden as his personal secretary for a long time and there was a rumour that al Wuhayshi would be the next leader of the group after the death of Osama bin Laden.¹³⁷ Fahd al Quso and Saeed al Shehri are Yemeni senior commanders whose responsibility are managing largely internal military operations, were also involved in both the 2000 USS Cole and 9/11 attacks.¹³⁸ Mohammad Al Awfi, used to train Al Qaeda linked terrorist groups back in the 1990s, and during the battle of Tora Bora in 2001, he was one of Al Qaeda's fighters. Othman al Ghamdi and Ibrahim Al Rubaish, a senior AQAP leader, was also trained at al Farouq camp in late 2001. Anwar Al Awlaki, the English-speaking AQAP radical, was killed by a US drone in 2011, and was also believed to have some connection to bin Laden as he blocked Awlaki's promotion.¹³⁹ Some of these members have been arrested or killed but

¹³² Richey, Warren: "Accused Fort Hood plotter got bomb-making recipe from Al Qaeda", *The Christian science monitor*, 29 July 2011, at <http://www.csmonitor.com/USA/Military/2011/0729/Accused-Fort-Hood-plotter-got-bombmaking-recipe-from-Al-Qaeda>.

¹³³ Weimann, Gabriel: "Lone Wolves in Cyberspace", *The centre for the Study of Terrorism and Political Violence*, vol. 3, no. 2 (Autumn 2012), at <http://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/jtr/article/view/405>, p. 85.

¹³⁴ Serrano, Richard: "Boston bombing indictment: Dzhokhar Tsarnaev inspired by Al Qaeda", *Los Angeles Times*, 27 June 2013, at <http://articles.latimes.com/2013/jun/27/nation/la-na-nn-boston-marathon-bombing-suspect-indictment-20130627>.

¹³⁵ Sageman, *op. cit.*, p. 244.

¹³⁶ Gunaratna, Rohan, *op. cit.*, p. 52.

¹³⁷ Johnsen, Gregory D.: "Al-Qa'ida in Yemen's 2008 Campaign", *CTC Sentinel*, vol. 1, no. 5 (April 2008), at <https://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaida-in-yemen%E2%80%99s-2008-campaign-2>.

¹³⁸ Bergen, Peter (2011): *The Longest War: The Enduring Conflict between America and Al-Qaeda*, New York, New York Free Press, p. 416.

¹³⁹ Institute for the Study of Violent Groups (ISVG): "Al Qaeda vs. AQAP: A Visual Analysis" (June 2011), at <http://www.isvg.org/follow/blog/2011/06/27/al-qaeda-vs-aqap-a-visual-analysis/>.



many current high ranked members of AQAP undoubtedly have some acquaintance with Al Qaeda Central.

In the sense, Al Zawahiri's appointment of al Wuhayshi as 'general manager' of the Al Qaeda network holds much significance. This promotion seems to recognise al Wuhayshi's contribution to the Al Qaeda network as he is the one who renewed AQAP in 2009 and fostered the organization's aggressive growth. After al Wuhayshi became general manager, the US intelligence community picked up suspicious communications between Zawahiri and al Wuhayshi that alluded to large scale impending terrorist attacks against targets in the US. Although the plans were never uncovered in detail, due to the high credibility of the information, this suspicion caused the closure of US embassies in 19 countries.

Al Qaeda Central and AQAP's distinctive relationship compared to other affiliates could indicate that Al Qaeda Central has largely transferred its authority to AQAP. And AQAP's aggressive moves towards striking the US and managing Al Qaeda network, give some credit to this assumption.

Before AQAP came forward, the Al Qaeda network was only managed by Al Qaeda Central in Afghanistan and Pakistan. Most Al Qaeda affiliates were just subordinate to the Central group. Al Qaeda Central maintained the network and commanded the operation targeting US. AQAP is the first affiliate that seems to be performing as a substitute for Central's main operation. AQAP's contribution to other affiliates is very important in this sense. AQAP also looks after other groups in the franchise by providing tactical and strategic training, and sharing resources in a manner characteristic of bin Laden's group in the 1990s and early 2000s.¹⁴⁰

AQAP maintains a close relationship with al Shabaab. AQAP reportedly supported the purchase of a large amount of weapons including explosives, possibly PETN (Pentaerythritol tetranitrate), and terrorist training for al Shabaab's operations between 2010 and 2011. AQAP appeared to have assisted in hand letter communications between al Shabaab and Al Qaeda Central.¹⁴¹ AQAP also was involved in establishing the Muhammad Jamal Network (MJN) for the jihad movement in Egypt. Several indications tell us this was at the request of Al Zawahiri, who has prior history engaging jihad against the Egyptian government. Jamal noted in his letters to Zawahiri that he received finance and other support from AQAP, which also helped funnel fighters to Jamal's camps in Egypt and Libya and built its own training camps in post-Qaddafi Libya.¹⁴²

AQIM is also AQAP's closest ally. Both leaders of these groups have a direct line of communication to each other. Two letters written by al Wuhayshi and AQIM's leader Abdelmalek Droukdel, discovered in Mali, highlighted that Droukdel was taking advice from Wuhayshi.¹⁴³ In the letters sent to Droukdel in 2012, Wuhayshi advised how to manage AQIM's branch group in Mali by suggesting support in terms of more resource; water and food. And in other letters written that same year, Wuhayshi shared his lessons from AQAP's failure in south Yemen, and advised Droukdel to be cautious of proclaiming an emirate when his organization is not capable of governing people.

¹⁴⁰ Zimmerman, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴¹ Bennett, Brian: "Al Qaeda's Yemen branch has aided Somalia militants, U.S. says", *Los Angeles Times*, 18 July 2011, at <http://articles.latimes.com/2011/jul/18/world/la-fg-bin-laden-somalia-20110718>.

¹⁴² *Jamal Network (MJN)*, at <http://www.trackingterrorism.org/group/jamal-network-mjn>.

¹⁴³ Callimachi, Rukmini: "Yemen Terror Boss Left Blueprint For Waging Jihad", *Associated Press*, 9 August 2013, at <http://bigstory.ap.org/article/yemen-terror-boss-left-blueprint-waging-jihad>.



In the September 11, 2012, attacks on the U.S. consulate in Benghazi, Libya aroused suspicions that AQAP was involved in orchestrating it as a joint operation with other affiliates. As documented in a bipartisan Senate Intelligence Committee investigation into the terrorist attacks in Benghazi, the CIA reported that AQAP, MJN and Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) “*have conducted training, built communication networks, and facilitated extremist travel across North Africa from their safe haven in parts of eastern Libya.*” That same report found that terrorists ‘affiliated’ with each of these groups participated in the Benghazi attacks. CNN previously reported that Yemenis from AQAP had been involved in the Benghazi attack.¹⁴⁴

Today, AQAP has elevated its importance over the global jihad movement, consistently seeking to strike the US and incorporate other affiliates into the wider terrorism network. AQAP’s distinct movement compared to other affiliates indicates that AQAP is following in the footsteps of the original Al Qaeda group in the 1990s. As noted above, Al Qaeda gained its leadership by supporting fellow jihad groups while persistently launching strikes against the US and West, and AQAP is proceeding on same path of al Qaeda. This clearly suggests oppressing Al Qaeda in Pakistan and Afghanistan is less likely to lead to the decimation of Al Qaeda Central as long as AQAP keeps a cooperative relationship with Al Qaeda Central.

Several findings are evident of this, as AQAP became interested in striking the US after al Wuhaysh became leader of the group and al Wuhaysh is closely connected to Al Qaeda core. Al awlaki was also an Al Qaeda core member since 1993 and was in charge of AQAP’s media strategy that provoked lone wolf terrorism in US and caused attacks that killed 13 people in 2009. Moreover, AQAP also fosters other affiliates by supporting weapons and tactical training. Although it is unclear if AQAP has totally taken over Al Qaeda Central’s job, it is true AQAP’s role is crucial within the Al Qaeda network. Al Qaeda Central seems supportive of AQAP’s rise to be the general managing group of Al Qaeda as al Wuhayshi’s appointment indicates.

6. Conclusion

After 9/11 in 2001, Al Qaeda Central was indisputably weakened by the US and has experienced much damage. This damage was mostly caused by the US invasion of Afghanistan and drone campaign, along with the death of bin Laden. Many scholars including Sageman argue that a consistent counter terrorism policy against Al Qaeda finally led to the decimation of Al Qaeda Central. Scholars also point to the fact that over the past few years there has been a clear decrease in the number of terrorist attacks that Al Qaeda Central has been involved in. It is also the case that probably all of the key Al Qaeda members including Bin Laden have been arrested or killed. Al Qaeda Central now seems struggling to regain control of territory in Afghanistan and Pakistan supporting regional jihadist from behind rather than engaging terrorist attacks or they might have engaged terrorist attacks without claiming responsibility. This trend reinforces idea that Central leadership has been declined. However, while Al Qaeda Central is believed to have been decimated, security has been severely degraded in many countries where Al Qaeda still exerts a strong influence through its terrorist activity.

Yet the argument of the demise of al Qaeda has two main problems. Firstly, there is a lack of information surrounding Al Qaeda and its affiliates. The US government has never

¹⁴⁴ Joscelyn, Thomas: “New Senate Report: Al Qaeda Network Attacked in Benghazi”, *The Weekly Standard*, 15 January 2014, at http://www.weeklystandard.com/blogs/al-qaeda-network-attacked-benghazi_774703.html.



understood what Al Qaeda is and how to define it. As Habeck pointed out, the US only suggested a vague definition of Al Qaeda and declared victory against an enemy that has not been clearly identified yet. Moreover, as we can see from the Benghazi attack, it is extremely difficult to judge which terrorist operations Al Qaeda has been involved in. And for that same reason, measuring al Qaeda's operational capability purely by the number of attacks is not the best idea.

Regarding Al Qaeda's affiliates, nobody is sure if Al Qaeda Central has a close relationship with affiliates or not, but bin Laden's documents clearly reveal there have been significant communications between Al Qaeda Central and both AQAP and AQIM. Sageman also argues that AQAP's external operations against the US could easily be disrupted by the killing of two key members, al-Awlaki and al-Asiri.¹⁴⁵ However, even after al-Awlaki were killed, Al Qaeda Central and AQAP plotted an attack on a US facility that led to the shutdown of US embassies in 19 countries in 2013. The point is that there are too many things that remain uncovered about Al Qaeda and therefore, assuming al Qaeda's demise could be a premature conclusion.

The second problem is that the argument outlined above is based on the notion that Al Qaeda is the only one single group in Afghanistan and Pakistan - yet many scholars argue that Al Qaeda is not a single group. These different views on Al Qaeda represent the debate of old Vs new terrorism.

Peter R. Neumann argues that many scholars and governments still do not think outside the persistent assumption that most terrorist organizations behave in accordance with the paradigm of the "old terrorism." This view holds that terrorist groups are, by and large, structured in a hierarchical and centralized fashion, with leaders exerting virtually full, uncontested control of all activities within their organizations.¹⁴⁶ (Neumann, 2009:78)

Meanwhile, new terrorism and new terrorist groups, according to this view, tend to be motivated by religious ideologies. The terrorist groups that typify the new terrorism are often labeled "networks" as opposed to "organizations," and they are described as being more horizontal in terms of their command and control structures than groups characteristic of the old terrorism. Therefore, as a new terrorist group, an evaluation of Al Qaeda Central requires a different method to measure its capability.

Misidentifying and defining Al Qaeda caused immense ramifications for counter terrorism strategy. US policy has been regarding only Al Qaeda Central is real threat which can be easily disrupted by consistent oppression with armed crack down and targeted killing activity. Meanwhile, AQAP and AQIM, much more well-funded and well-organized Al Qaeda franchises for now, are being identified less significant or not relevant to anti Al Qaeda policy.

However, this misconception about Al Qaeda brand has caused failure to notice rising of Al Qaeda brand in Maghreb, Yemen after war on terror. And same mistakes tackled US policy to suppress Al Qaeda franchise from expanding during Arab Spring revolution especially in Syria. US government has largely supported for Syrian rebels despite concerns that the resources could end up in Al Qaeda related terrorist group's hand. And The Syrian

¹⁴⁵ Sageman, *op. cit.*, p. 245.

¹⁴⁶ Neumann, Peter R.: "Old & New Terrorism", *Late Modernity, Globalization and the Transformation of Political Violence*, vol. 3, no. 2 (May 2009), at <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/69/html>, p. 78.



Revolutionaries Front, one of US backed armed group, increased their coordination with al Qaeda's largest faction in Syria, the Nusra Front.¹⁴⁷

US already spent large amount of resources to disrupt al Qaeda central, on the notion that Al Qaeda is merely small group of extremists hiding out in the mountains. And the killing of Osama bin Laden certainly warranted a victory lap, although not one as grandiose and full of leaks of highly-sensitive details as this White House took. However, if Al Qaeda was the group just as US government expected it would be, then the killing of bin Laden and demise of key members should have led group's collapse. Al Qaeda's numerous failures to directly strike US and cause massive casualties should have disrupted group's operational capability. Above all, it should have damaged the al Qaeda brand severely. Al Qaeda should have been no longer relevant.

Therefore, in conclusion, this article argues that Al Qaeda Central's operational capability still remains intact in both Afghanistan and Pakistan. Al Qaeda central's presence in Pakistan, where the bulk of the group's core leadership and many of its fighters fled from Afghanistan in 2001, is even stronger because Al Qaeda Central's closest allies, the TTP and Haqqanis have conducted a number of terrorist attacks in both countries. Furthermore, TTP's attempt to attack New York City's Times Square in 2009 indicates that Al Qaeda Central still seeks to directly strike the US.

The Al Qaeda network may seem decentralized, but it is more structured than it appears. All of the affiliates have sworn an oath to Al Qaeda Central. Although conflict with ISIS makes the central authority look weak, the author's analysis indicates that Al Qaeda Central gets along with other affiliates quite well. Most of the affiliates demonstrate a high level of respect to Al Qaeda Central and some level of compliancy to common policy from central command - which means Al Qaeda Central still controls or influences these affiliates, thus facilitating Central's resiliency.

There have been a significant number of direct attack and lone wolf plots against the US in recent times. And although many of them have failed, it does not make Central's capability any weaker. Moreover, the cooperative relationship of Al Qaeda Central with affiliates also indicates possible joint operations against the US in the future.

AQAP seems to be not a mere affiliate but acts on behalf of the weakened central authority. AQAP has launched terrorist attacks against both the Yemeni government and the US, and fosters other affiliates in the Al Qaeda network through supporting them with various resources. The fact that Al Zawahiri appointed the leader of AQAP, al Wuhayshi as the general manager of the overall Al Qaeda network, thus clearly suggests that Al Qaeda Central backs AQAP to lead Al Qaeda affiliates.

Over the past decades, many of the assumptions made about al-Qaeda have been misleading or entirely wrong. Even prior to Usama bin Laden's death, observers were eager to label al-Qaeda an ideology, not an organization. In reality, however, it is far too soon to declare victory over "al-Qaeda Central" --even in the wake of bin Laden's passing, the U.S. government should be cautious with regard to conventional wisdom on the group.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Abi-Habib, Maria: "One U.S.-Backed Rebel Group Cooperates with Al-Qaeda in Syria", *The Wall Street Journal*, 7 May 2014, at <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304431104579547183675484314>.

¹⁴⁸ Hoffman, Bruce; Habeck, Mary; Y. Zelin, Aaron: "Levitt Is al-Qaeda Central Still Relevant?", *The Washington Institute* (September 2012), at <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/is-al-qaeda-central-still-relevant>.



Now, as Al-Qaeda's vitality approaches pre-9-11 levels, many analysts still do not have their eye on the central network and fewer yet understand how it regained its strength after losing Afghanistan. Even after 9/11 when US devoted all of their resource to defeat Al Qaeda, the group was still able to stage a number of significant attacks merging and coordinating with al Qaeda affiliates. It is hardly say al Qaeda central controls all of these affiliates. However, it is true that al Qaeda has given lot of efforts to increase influence on affiliates and this efforts have shown especially in a relations with AQAP and AQIM. Moreover, affiliates' strong tendency of co-operation creates perfect condition that al Qaeda central can regain a power and possibility of establishing general command. Loyalty from affiliates as well as cooperative jihad group in Pakistan such as TTP and the Haqqanis may facilitate organizing large scale of coordinated attack against the US in the future. The senior leadership will likely play a greater role in future plots while attempting to conceptualize and carry out an attack that will surpass 911. A strong central leadership makes the group more formidable and its attacks more deadly.



LA CONFIGURACIÓN DE ORIENTE PRÓXIMO TRAS LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

Paloma García¹

Universidad de Educación a Distancia (UNED)

Resumen:

Al cumplirse un siglo del estallido de la Primera Guerra Mundial, este trabajo ensaya un balance reflexivo sobre las repercusiones derivadas para Oriente Próximo a partir del conjunto de decisiones políticas, compromisos diplomáticos, acuerdos internacionales y actuaciones institucionales y personales efectuados tanto por los dirigentes y potencias vencedoras como por otros agentes implicados en el complejo proceso post-bélico que, sujeto al artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones, quedó marcado por los principios wilsonianos que entonces pretendían definir un nuevo orden mundial. Sin determinismo alguno, quedó trazado así no sólo el mapa político sino también las condiciones que durante décadas definirían la convivencia política de los pueblos afectados, su hipotético progreso económico, social y cultural y, sobre todo, los nexos geopolíticos, objetivos estratégicos y valores civilizatorios que implícita y expresamente traducían el núcleo de unos planes dictados en su mayoría por el interés de las potencias coetáneas.

Palabras clave: Oriente Próximo-Oriente Medio, fronteras históricas, territorios, población, soberanía, colonialismo, imperialismo, Mandatos de la Sociedad de Naciones, nacionalismo árabe, panarabismo, Islam político, panislamismo.

Title in English: "The Middle East's Configuration after First World War"

Abstract:

A century after the outbreak of the First World War, this article presents a thoughtful balance of all implications arising from a complex set of policy decisions, diplomatic commitments, international agreements and both institutional and personal actions undertaken by leaders of the victorious powers, as well as other stakeholders, in a complex post-war process, which impinged on the Middle East and which was framed in Wilsonian principles meant to define a new world order, and embodied in the Article 22 of the Covenant of the League of Nations. As a consequence, not only a new political map was drawn but along with it, the conditions too, that would determine the political life of the peoples concerned, and that for decades to come. These peoples' hypothetical economic, social and cultural progress and, above all, their geopolitical ties, strategic objectives and civilization's core values were either implicitly or explicitly determined by the core plan dictated almost in its entirety by the interests of the contemporary powers.

Keywords: Middle East, historic borders, territories, population, sovereignty, colonialism, imperialism, League of Nations, Arab nationalism, Pan Arabism, Political Islam, Pan Islamism.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Paloma García Picazo es profesora titular de Universidad de Relaciones Internacionales – UNED.
Email: pgarcia@poli.uned.es.



1. Breves notas sobre la noción de “Oriente Próximo”: más allá del nominalismo

“Consideremos ahora cómo Oriente y en particular Oriente Próximo, desde la antigüedad se conocía en Occidente como su gran opositor complementario. Se conocía la Biblia y la ascensión del cristianismo; se sabía de algunos viajeros que habían trazado las rutas del comercio y construido un sistema regulado de intercambios comerciales [...]; se conocía a ciertos fabulistas [...]; se conocían los terribles movimientos orientales de conquista, principalmente el islam, y las peregrinaciones militantes, sobre todo las cruzadas. Todo junto dio lugar a un archivo con una estructura interna que se construyó a partir de la literatura relacionada con estas experiencias y de la que proviene un número restringido de géneros típicos: el viaje, la historia, la fábula, el estereotipo y la confrontación polémica. Estas lentes a través de las cuales se observa Oriente modelan el lenguaje, la percepción y la forma de contacto entre el Este y el Oeste.”

Edward Said, *Orientalism* (1997)²

Desde que Roger Garaudy enunciara que “Occidente es un accidente” averiguar qué significa “Oriente” remitiría a la “orientación”, su pariente cercana. Aún más añeja es la salutación latina “*ex Oriente lux*”, ilustrativa de varias querencias de lo más granado del pensamiento occidental y que se completa mediante un oportuno -o intempestivo, según- “*ex Occidente dux...*”³. Cabría entender, a partir de ahí, que esa “accidentalidad” de Garaudy apuntaría a que el estudio de la Historia oscila entre el inaprehensible azar o la apremiante necesidad como claves interpretativas de su desarrollo⁴.

1.1. ¿De qué “Oriente” se trata?

Apuntado lo anterior, junto al “Oriente simplificado”, por así decirlo, característico del discurso histórico occidental desde Roma, a partir de los imperialismos decimonónicos y posteriores, de varia etiología, los términos de Oriente Próximo (*Proche Orient, Near East, Nahost-Vorderer Orient...*), Oriente Medio (*Middle East, Moyen Orient...*) e incluso Gran Oriente Medio (*Wide Middle East*) o el arcaizante Creciente Fértil... concurren para designar la región mundial que, *grosso modo*, comprende la confluencia de Europa, Asia y África en el confín oriental del Mediterráneo, designado tradicionalmente también como Levante. Siendo

² Said, Edward (2006): *Orientalismo*, Barcelona, Debolsillo, p.92; cabe añadir: Rodinson, Maxime (1989): *La fascinación del islam*, Madrid, Júcar.

³ “*L’Occident est un accident*”: Garaudy, Roger (1998): *L’avenir: mode d’emploi*, París, Éditions Vent du large, pp. 235-349, en: “A Contre-Nuit. Politique, esthétique, foi, philosophie. Une découverte critique de la vie et de l’œuvre de Roger Garaudy (1913-2012)”, 6 de septiembre de 2006, en <http://rogergaraudy.blogspot.com.es/2010/09/loccident-est-un-accident-breve.html>. Teodorsson, Sven-Tage (2006): “*Ex Oriente lux, ex Occidente dux*: griegos, cartagineses y romanos en conflicto”, en Calderón, E.; Morales, A. y Valverde, M. (eds.): *Koinòs Lògos, Homenaje al Profesor José García López*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 999-1006, en www.interclassica.um.es/var/.../da0927bfc09b3325f6825401620e9789.pdf.

⁴ Considérense las reflexiones de Bloch, Marc (1952): *Introducción a la Historia*, México, FCE, pp.22-23, 78-87, 110, 71; Koselleck, Reinhart (1993): *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, pp. 41ss., 173ss.; Popper, Karl R. (1987): *La miseria del historicismo*, Madrid, Alianza; Braudel, Fernand (1990): *La Historia y las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza, pp.122-123; Von Humboldt, Wilhelm (1997): *Escritos de Filosofía de la Historia*, Madrid, Tecnos; Berlin, Isaiah (1992): *Conceptos y categorías. Ensayos filosóficos*, México, FCE, pp.179-236. Watson, Adam (1992): *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*, Londres y Nueva York, Routledge; comprende Sumeria, Asiria, Persia, Hélade, sistema macedónico, India, China, Roma, ecúmene bizantino, sistema islámico; en la Sociedad Internacional europea señala: Medievo, Renacimiento italiano y el resto de Europa, hegemonía de los Habsburgo, sistema de Westfalia, racionalismo de los siglos XVII y XVIII, expansión ultramarina europea, imperio napoleónico y el Concierto Europeo.



estos términos equivalentes e intercambiables para algunos, no lo serían sin embargo para otros, que señalan en ellos una notable carga ideológica, cultural, estratégica y geopolítica, sesgada en las más diversas direcciones⁵.

1.2. Un Oriente contemplado desde Occidente

A título meramente enunciativo, en los preliminares de este trabajo sólo se pretendería sentar que la noción convenida de Medio Oriente se adscribe al núcleo de las coordenadas “geohistóricas” británicas y francesas, reflejando la centralidad toponímica de ese *Middle East-Moyen Orient* la propia centralidad geográfica de la región concernida dentro de unos parámetros espaciales que, en realidad, obedecen a algunas concepciones antiguas de esa zona mundial. En tal sentido, una clave interpretativa resulta de examinar una “centralidad” relativa que necesariamente remite al punto de vista o perspectiva de un observador imaginario, situado en las Islas Británicas o en Francia, por ejemplo, provistas ambas naciones de su propio aparato de dominación colonial desde aproximadamente los siglos XVI-XVII... siempre y cuando no se considere que, más allá de sus determinaciones espirituales, las cruzadas no representasen el ensayo medieval general de la denominada *dilatatio europaea*, complejo fenómeno susceptible de estudiarse con arreglo a criterios políticos, económicos, sociales y culturales de mucho mayor alcance⁶.

2. Intereses y valores dominantes en Oriente Próximo: una visión panorámica del período en torno a la Primera Guerra Mundial

Pese a haber sido admitido en el denominado Concierto Europeo en 1856, el que otrora fuera el dominio tricontinental del Imperio Otomano debió enfrentarse a lo largo del siglo XIX no ya sólo a su declive sino a lo que se anunciaba como su disolución inminente⁷. Su decadencia, desencadenante de una plétora de tópicos históricos e incluso literarios, no se debió tan sólo a factores tanto internos como internacionales de tipo militar o estratégico sino, incluso principalmente, a su incapacidad de adaptarse a ciertas exigencias intrínsecas de la Modernidad como el pensamiento científico, la renuncia a los métodos tiránicos de gobierno, la progresiva implantación de una economía capitalista, el abandono del inmanentismo de determinadas concepciones filosóficas, religiosas y aun vitales... siendo así que, como

⁵ Capdepu, Vincent: “*Proche ou Moyen-Orient? Géohistoire de la notion de Middle East*”, *L'Espace géographique*, nº 3, t. 37 (2008), pp. 223-238; Kaval, Allan (comp.) (09/01/2013): “Entretien avec Henry Laurens. La notion de Moyen-Orient”, *Les clés du Moyen-Orient*, en <http://www.lescledumoyenorient.com/Entretien-avec-Henry-Laurens-La.html>; mapas : Alex: “Géopolitique du Proche-Orient arabe”, *Agora Vox*, 8 de agosto de 2012, en <http://www.agoravox.fr/actualites/international/article/geopolitique-du-proche-orient-120960>; en clave aprensiva, Ait Akdim, Youssef: “Nouvelles frontières imaginaires au Moyen-Orient”, *Jeune Afrique*, 25 de octubre de 2013, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2753p060.xml0/>.

⁶ Véase Kaplan, Michel; Martin, Bernadette y Ducellier, Alain (1988): *El Cercano Oriente medieval. De los bárbaros a los otomanos*, Madrid, Akal; Phillips, J.R.S. (1994): *La expansión medieval de Europa*, México, FCE; Zumthor, Paul (1994): *La medida del mundo. La representación del espacio en la Edad Media*, Madrid, Cátedra, pp.141-193, 211-269; Flori, Jean (2003): *La guerra santa. La formación de la idea de cruzada en el Occidente cristiano*, Madrid-Granada, Trotta-Universidad de Granada. Sobre el período imperial previo, véase Sartre, Maurice (1994): *El Oriente romano. Provincias y sociedades provinciales del Mediterráneo oriental, de Augusto a los Severos (31 a.Cr.-235 d.Cr.)*, Madrid, Akal.

⁷ Antecedentes extensos (Tratado de Londres de 1840-1841, cuestión de los Santos Lugares de Palestina, Napoleón III y Nicolás I, guerra de Crimea y Tratado de París de 1856, Alejandro II, evolución política en Gran Bretaña... hasta el Tratado de Berlín de 1878): véase Vicens-Vives, Jaume (1969): *Historia General Moderna*, 2 vols., Barcelona, Muntaner y Simón, t. II, pp. 343-344, 358-363, 365-370, 399-408, 437-452, 468-470. Esencial: Tratado de San Stefano (1878), sanción de la victoria rusa sobre los otomanos que reorganizó la política de los Balcanes en pro de las nacionalidades eslavas, con el recelo de Gran Bretaña y Austria-Hungría. El Tratado de Berlín (1878) lo modificó meses después, originando varios irredentismos posteriores.



señalan Wallerstein y Anderson, en términos tanto estructurales como funcionales la forma política “imperio” resulta incompatible con la viabilidad del Estado en el moderno Sistema Mundial⁸. Y esto, que contribuyó a dismantelar buena parte de los demás imperios coetáneos, tampoco dejaría indemne a la Sublime Puerta. Por su parte, más allá del poderío militar –o a su lado- las potencias occidentales coetáneas esgrimían armas tan decisivas como una economía competitiva y una tecnología asociada al imparable progreso científico⁹. A su vez, el ascenso del *Reich* alemán unificado al apetecido estatuto de potencia mundial (*Weltmacht*) supuso que a partir del último tercio del siglo XIX se rompieran los equilibrios internacionales vigentes hasta entonces, auspiciándose la progresiva constitución de la denominada “paz armada”, previa a la I Guerra Mundial¹⁰. Ya iniciada la refriega, siéndole imposible optar por la neutralidad en tanto que significaría alinearse de un modo u otro con el virtual ganador, el gobierno otomano hubo de determinar su bando en 1914; pasados cinco años, esa decisión le situó del lado de unos vencidos que parecían haber perdido el rumbo de la Historia¹¹.

2.1. Un ambiente enrarecido...

En 1919, los liberales y los laboristas británicos forcejeaban contra los conservadores mientras disputaban cuestiones como la oportuna “anexión” o la “supervisión internacional” de los territorios conquistados a raíz de la contienda. Entretanto, en Francia un influyente partido colonial presionaba a Clemenceau para doblarlo a sus intereses. Por su parte, éste se medía con el primer ministro británico, David Lloyd George, para fijar lo que ambas potencias seguían considerando sus intereses imperiales, ajenos a cuanto vendrían a significar para el orden mundial de aquella primera postguerra las tesis del presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson acerca de la internacionalización de la política mundial (*World Politics-Weltpolitik*) y la autodeterminación de los pueblos, en sí, una templada variante liberal anglosajona de las anteriores tesis kantianas sobre la “paz perpetua”¹².

⁸ Wallerstein, Immanuel (1974, 1980, 1989, 2011): *The Modern World System (I, II, III, IV)*, Nueva York-Londres, Academic Press (I, II); San Diego, San Diego Academic Press (III), Berkeley, University of California Press (IV), le dedica un estudio exhaustivo; Anderson, Perry (1994): *El Estado absolutista*, Madrid, Siglo XXI, pp. 370-404, 407-443.

⁹ Headrick, Daniel R. (1989): *Los instrumentos del Imperio. Tecnología e imperialismo europeo en el siglo XIX*, Madrid, Alianza; Mumford, Lewis (1994): *Técnica y civilización*, Madrid, Alianza. Síntesis de la periodización y el trazado territorial, Afsaruddin, Asma (05/09/2006): “Modern Period: The Rise of Colonial Interests in the Middle East”, *Open Course Ware*, University of Notre Dame, en <http://ocw.nd.edu/arabic-and-middle-east-studies/islamic-societies-of-the-middle-east-and-north-africa-religion-history-and-culture/lectures/lecture-4>.

¹⁰ MacMillan, Margaret (2013): *1914: de la paz a la guerra*, Madrid, Turner; Mommsen, Wolfgang J. (1987): *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, Madrid, Siglo XXI, pp. 206-253; Vicens-Vives, *op.cit.*, pp.473-489. Junto con Said, Edward (1996): *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, pp.35-51, Lewis, Bernard (2000): *Kultur und Modernisierung im Nahen Osten*, Viena, Passagen Verlag; *Idem* (2002): *¿Qué ha fallado? El impacto de Occidente y la respuesta de Oriente Próximo*, Madrid, Siglo XXI (obra fundamental).

¹¹ Reflejo de la estrecha amistad germano-turca: continuo aflujo de Jóvenes Turcos a Berlín, tendido del ferrocarril de Anatolia o Bagdad, visita de Guillermo II a Tierra Santa (1898). Véase Böer, Ingeborg; Haerkötter, Ruth y Kappert, Petra (eds.) (2002): *Türken in Berlin 1871-1945: eine Metropole in den Erinnerungen osmanischer und türkischer Zeitzeugen*, Berlín, Walter de Gruyter; Gencer, Mustafa (2002): *Bildungspolitik, Modernisierung und kulturelle Interaktion: Deutsch-türkische Beziehungen (1908-1918)*, Münster-Hamburg-Londres, LIT-Verlag; Carmel, Axel; Eiser, Ejal Jakob (1999): *Der Kaiser reist ins Heilige Land: Die Palästina-reise Wilhelms II. 1898. Eine illustrierte Dokumentation, Abhandlungen des Gottlieb-Schumacher-Instituts, Universität Haifa*, Stuttgart-Berlín-Colonia, W. Kohlhammer; Pohl, Manfred (1999): *Philipp Holzmann. Geschichte eines Bauunternehmens 1849-1999*, Múnich, C. H. Beck, pp.97-107.

¹² Kant, Immanuel (1984): *Lo bello y lo sublime. La paz perpetua*, Madrid, Espasa-Calpe, pp.145-150; *Idem* (1992): *Zum ewigen Frieden*, Hamburgo, Felix Meiner, pp.91-101; Wilson, Th. Woodrow (1918): “President Wilson’s Message to Congress, January 8, 1918. Records of the United States Senate - Record Group 46”, *Records of the United States Senate*, Washington, Archivos Nacionales, en <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=62>; “President Wilson’s Address to Congress,



2.2. Imperialismos: la exacerbación de los nacionalismos

Sin embargo, la constelación política de la primera postguerra mundial distaba de contribuir a la paz o la concordia: ni siquiera quienes fueron los aliados vencedores podían sustraerse a recíprocas pependencias y recelos mutuos, obrando entre sí con arrogancia, mezquindad e hipocresía, una herencia directa del período anterior, marcado por un imperialismo rampante, expresivo de los nacionalismos exaltados que resultaron de la vertiente negativa del romanticismo político¹³. En tanto que “religión política” –según las tesis de Anthony D. Smith, entre otros- el nacionalismo moderno imbuyó de afectividad el imaginario político no ya de individuos y grupos sino de auténticas masas mundiales, anhelantes de sumarse a una pertenencia, societaria o comunitaria, según modalidades, que les proveyese de una conciencia y un sentimiento de singularidad histórica, afirmados en series completas de mitos, ritos, dogmas y liturgias seculares. Sin que quepa una progresión determinista entre nacionalismo e imperialismo cierto es que donde florece la variante intransigente y violenta del primero el segundo tiende a arraigar con virulencia propia, según avalan tantos ejemplos históricos¹⁴.

Si en Europa –y Occidente en general- determinada forma de nación y su deriva ideológica nacionalista brotaban, por así decirlo, de su “propio suelo”, más problemático fue su injerto en otras culturas, civilizaciones y sociedades del resto del planeta. Y esto constituyó una parte sustancial del fermento sembrado en Oriente Próximo así como en otras regiones del mundo por aquellos entusiastas defensores de sus respectivos imperios que azuzaron no pocas tensiones, rivalidades, ambiciones y querellas tradicionales (tribales, étnicas, raciales, religiosas, lingüísticas, culturales...), persistentes durante siglos y aun milenios en la zona afectada, transformándolas en algo tan “moderno” como un nacionalismo además de importado, impostado. El ya esclerótico Imperio Otomano no sólo no se libró del contagio sino que incluso promovió el estudio de la filosofía política romántica, bebiéndola directamente de sus fuentes occidentales, trasladando varios de sus conceptos principales al viejo acervo musulmán y árabe, por extensión, al que en un momento dado pretendió modernizar siquiera semánticamente. Mas esto, con ser sustantivo, no concluyó aquí: las minorías “mayoritarias”, las mayorías “minoritarias”, las mayorías y minorías sin más... en fin, la serie entera de singularidades étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales... que integraban aquel espacio político creado por conquista, agregación y explotación, carente de una genuina argamasa social sustentante, tomaron buena nota del ejemplo. Diversos autores se aplicaron a elaborar, bien de forma reactiva, bien de manera sintética, bien de modo

Analyzing German and Austrian Peace Utterances (Joint Session, February 11, 1918)”, *Four Points Speech to Congress*, en <http://www.gwpda.org/1918/wilpeace.html>; Knop, Karen (2004): *Diversity and Self-Determination in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 57, nota 27; Lenin, V. I. (1973): “El derecho de las naciones a la autodeterminación”, “La revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación”, en *Obras escogidas*, 12 vols., Moscú, Editorial Progreso, t.V (1913-1916), pp.46-71,150-156; t.VI (1916-1917) “Balance de la discusión sobre la autodeterminación”, pp.10-27, en <http://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/oe12/lenin-obrasescogidas05-12.pdf>; <http://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/oe12/lenin-obrasescogidas06-12.pdf>.

¹³ Diagnóstico del período: Carr, Edward H. (2004): *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Los Libros de la Catarata; esenciales, Hobsbawn, Eric J. (1991): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, pp.111-153 y Arendt, Hannah (1987): *Los orígenes del totalitarismo. 2. Imperialismo*, Madrid, Alianza, esp. pp. 342-360.

¹⁴ Smith, Anthony D. (1976): *Las teorías del nacionalismo*, Barcelona, Península, pp. 235-269, 280-293, 107-160; en términos de su génesis profunda, Thiesse, Anne-Marie (1999): *La création des identités nationales. Europe XVIII^e-XX^e siècle*, París, Du Seuil y Anderson, Benedict (2007): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre los orígenes y la difusión del nacionalismo*, México, FCE. Resulta evidente que la teorización política del imperialismo constituyó uno de los tópicos recurrentes del período previo y coetáneo de la Gran Guerra; entre sus múltiples autores, aparte de Schumpeter y Lenin, Hobson, John A. (1981): *Estudio del imperialismo*, Madrid, Alianza.



autónomo y creativo, no sólo nuevas doctrinas sobre la virtualidad de la “gran nación árabe”, de la que se ignoraba si sería única o múltiple, sino también sobre las raíces históricas de la gran civilización musulmana que, con la cristiana y la judía, había configurado las características globales de gran parte del mundo medieval, renacentista y barroco; esto implicaba inquirir también sobre los criterios de universalidad en sentido moderno, y ver en qué medida serían aplicables a un islam inherentemente expansivo que, en razón del azote de la moderna civilización occidental, se estaba viendo forzado a un indeseado y humillante repliegue...¹⁵

2.3. Panislamismo y panarabismo: “virtud asiática” frente a “vicio europeo”

Universalismo teocrático, autenticidad y soberanía sobre el propio destino fueron los rasgos genéricos que a partir del siglo XVIII pero, sobre todo, desde el XIX y hasta principios del XX, inspiraron la reflexión de algunos intelectuales musulmanes, especialmente atentos a la imparable decadencia del Imperio Otomano. Según señala Bernard Lewis, el islam, que funde religión y política en un solo lenguaje, resulta ser un vehículo excepcional para la movilización ideológica: como sistema de símbolos forma un inestimable cauce de expresión y de sentido en un plano tanto individual como colectivo. A esto se agrega que a partir de la relativa sencillez dogmática de sus postulados iniciales el islam reviste, no obstante, un máximo de complejidad. En él, la *umma* o comunidad islámica diferenciada del exterior representa el conjunto de unos creyentes ligados a la divinidad por un contrato de sumisión (*islam*); potencialmente, tal entidad proselitista asimilaría sin diferencias a cualquier individuo, raza, pueblo, cultura, nación y Estado, siempre que, conversos, profesasen su credo¹⁶.

2.3.1. La politización del islam

Siendo el islamismo la específica “politización del islam”, desde mediados del siglo XIX el panislamismo constituyó una destacada variante política moderna del mismo con el que, sobre la base de la *yihad* o “esfuerzo por extender el islam”, interpretado además como legitimación religiosa de una guerra, compartía su vocación totalizadora y expansionista¹⁷. A la vez que sus supuestos ideológicos se apegaban al Corán en tanto que texto sagrado que define a los fieles como “el mejor pueblo” (*ümmet*), este movimiento propugnaba una renovación de la sociedad islámica de su tiempo que, para sobrevivir con éxito, debía adaptarse pragmáticamente a los condicionamientos del mundo moderno. Con la única salvedad de que éstos no contradijesen la ortodoxia de las normas musulmanas y prescindiendo de aquellos postulados científicos que pudiesen minar el orden establecido, por entonces prevalecía un intenso afán de emular los avances tecnológicos occidentales. Sin embargo, esta posición se reveló sumamente difícil puesto que el imperialismo occidental, descrito como el principal enemigo, comportaba un sistema que a los logros de una ciencia secularizada, aplicada masivamente a la tecnología militar y a la ingeniería civil, agregaba una seductora cosmovisión capaz de disolver unos valores religiosos tradicionales a los que atacaba de raíz. Y así aquella inicial percepción amenazante derivó en una reacción: al imperialismo político de carácter “infel” cabía oponerle otro de

¹⁵ Con carácter general véase Tibi, Bassam (1990): *Arab nationalism. A Critical Enquiry*, Londres, Macmillan, Parte II; Ruiz Bravo, Carmen (1976): *La controversia ideológica nacionalismo árabe/nacionalismos locales*, Madrid, IHAC; Dawisha, Adeed (2003): *Arab Nationalism in the Twentieth Century: From Triumph to Despair*, Princeton, Princeton University Press, cap. I; Carré, Olivier (2004): *Le nationalisme arabe*, París, Payot, pp.11-36, 37-48.

¹⁶ Lewis, Bernard (1990): *El lenguaje político del islam*, Madrid, Taurus, pp. 11-49. Esta parte se basa en mis textos “Panarabismo” y “Panislamismo”, en De Blas, Andrés (dir.) (1999): *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Alianza, pp.565-574,581-585; asimismo “Países Balcánicos”, *Ibid.*, pp.546-562.

¹⁷ Touscoz, Jean (1992): “La guerre juste: quelques remarques sur les doctrines du judaïsme, du catholicisme et de l’islam” y Belkhoodia, Habib (1992): “La conception islamique de la guerre”, en Torrelli, Maurice, Joannon, Pierre y D’Onorio, Joël-Benoit (eds.) (1992): *Religions et guerre*, Niza, MAME-Éditions Universitaires, pp. 91-108, 135-142.



carácter religioso; a una civilización o cultura de base laica cabía enfrentarle una fervorosa comunidad religiosa, depositaria de la única verdad revelada. En tales circunstancias y en respuesta a las aspiraciones e inquietudes de sus contemporáneos -y también como reacción contra el wahabismo, o retorno a la ortodoxia islámica de al-Wahabi (s. XVIII)- el pensador Yamal ad-Din al-Afgani (1838-1897) abogó por una organización propia que conjugase religión, política y cultura, cuyo programa ideológico sintetiza *El lazo indisoluble* (1884). Afín a la tradición, proponía retornar a las fuentes y recuperar el *iytihad*, un esfuerzo personal de reinterpretación que permitiría abordar de forma autónoma el reto del progreso y la modernidad occidentales; tal renovación facultaría al mundo musulmán para superar su actual postración. Se contrariaban así las tesis de Renan, que negaban al islam toda posibilidad de desarrollo racionalista de tipo moderno. En tanto que versión modernizada de la *umma*, aquel panislamismo original articulaba una respuesta específica a la penetración colonial apelando a los sentimientos de solidaridad y unidad entre los creyentes, por encima de su adscripción étnica, cultural o nacional. Aquí residía un *quid* fundamental de la cuestión: mientras Al-Afgani reconocía la singularidad de las estructuras nacionales sub-islámicas -persas, hindúes, árabes...-, las instancias políticas otomanas, adalides de su propio panislamismo, prefirieron ignorarlo. Desligado del favor oficial, este teórico murió oscuramente; más tarde, ya agitado el mundo islámico por movimientos nacionalistas singularizados como “árabes”, el califa Abdul Hamid II (1842-1918) se apropió de sus directrices filosóficas para justificar su política imperialista, proyectando sobre británicos y franceses la imagen del enemigo exterior occidental a batir y dejando aparte al *Reich* alemán, secularmente venerado por los Jóvenes Turcos. El colapso del Imperio Otomano tras la primera Guerra Mundial dio paso a un “califato panislámico” que reunió a unas fuerzas conservadoras que, a su vez, acusaron a los nacientes movimientos nacionalistas árabes de ser la causa de su desmoronamiento¹⁸.

2.3.2. Orígenes del nacionalismo árabe

La clave conceptual del moderno nacionalismo árabe e islámico, de significativas repercusiones políticas y territoriales, radica quizá en la definición de la *umma*, comunidad de los creyentes que en cierto modo se intentó asimilar a la idea de “gran nación árabe” escindida sumariamente entre suníes, rama adherida a los califas sucesores de Mahoma, y chiíes, sector que venera a Alí como legítimo sucesor del Profeta. Sólo que su perímetro no tendría por qué coincidir con las fronteras propiamente “árabes” -la de los parlantes en cualquiera de sus variantes lingüísticas- sino que, como es evidente, podría alcanzar dimensiones mayores en tanto que propiamente islámicas¹⁹. Si al empezar el siglo XIX “árabe” era la forma corriente de designar a los nómadas del desierto de Oriente Próximo, la formulación de un nacionalismo específico como instrumento de afirmación política y como factor de cohesión social entre los pueblos constitutivos de la idealizada gran nación árabe correspondió inicialmente al interés filosófico de los intelectuales interesados en una identidad cultural en sentido moderno. Ahí, el factor aglutinante principal sería la lengua, cauce directo de expresión, comprensión y comunicación²⁰. Al contrario que Al-Afgani, cuya noción de *umma* resulta intraducible en términos occidentales, quien centró la controversia

¹⁸ Véase la selección bibliográfica, “The Ottoman Empire and the Middle-East”, *International Society for First World War Studies*, en <http://www.firstworldwarstudies.org/bibliography-detail.php?CID=2B37TNHP&t=29%20The%20Ottoman%20Empire%20and%20the%20Middle%20East>.

¹⁹ Complétese en Maíllo Salgado, Felipe (1999): *Vocabulario e historia árabe e islámica*, Madrid, Akal; Horrie, Chris, Chippindale, Peter (1994): *¿Qué es el islam?*, Madrid, Alianza, pp.100-217.

²⁰ Ajami, Fouad (1983): *Los árabes en el mundo moderno. Su política y sus problemas desde 1967*, México, FCE, pp. 67-89; véanse mi “Lengua y nacionalismo” y “Religiones y nacionalismo” en De Blas, *op.cit.*, pp. 411-418, 683-691.



ideológica nacionalista fue Sati al-Husri: para él, la *umma* traduciría la idea europea de nación, entendida en su versión romántica, alemana por más señas²¹.

2.3.3. Un imparable fermento secular

La cuna del movimiento nacionalista árabe radicó en la Gran Siria, demarcación imperial otomana corroída por luchas intestinas entre las dinastías locales, entre éstas y las autoridades de la Puerta, y también por la acción incontrolada de los beduinos (*circa* 1830). La excepción floreciente la constituía la franja costera del Líbano, sede de numerosas misiones cristianas, en especial, francesas católicas y presbiterianas americanas, apoyadas por la población maronita - autóctona árabe y cristiana-que por razones tanto políticas como religiosas no estaba especialmente ligada al califa-sultán. Excluidos legalmente de la *umma*, estos súbditos carecían de cualquier representación o capacidad política; su elite elaboró una forma escrita del árabe que contribuyó a expandir la idea de una identidad nacional centrada en su cultura específica que, sin excesivas pretensiones políticas, incorporó las nociones de progreso, democracia y modernización en todos los órdenes. Siendo árabes, aquellos iniciadores sólo pretendían afirmar su posición entre una mayoría musulmana, hegemónica, de la que deseaban diferenciarse al constituir una “nación secular”. Su fermento ocasionó que otros grupos, igualmente descontentos con el Imperio Otomano, desarrollaran nuevas directrices ideológicas tendentes a disolver unos lazos de lealtad ancestral de tipo religioso que les permitieran instituir modernos vínculos de solidaridad política y social, de corte nacional. Sin embargo, pronto se vio que la estructura organizativa interna del islam no aportaba el mejor arraigo a estas aspiraciones particulares.

Mientras encarnó la indiscutida institución tutelar de la fe islámica el Imperio Otomano se despreocupó un tanto de las tendencias centrífugas; es más, siempre aseguró una autonomía política y administrativa relativamente laxa a los diversos pueblos bajo su soberanía. La pulsión disgregadora se desencadenó a partir de las reformas que impuso el gobierno imperial para reforzar el poder central a costa de unas autoridades locales que entonces vieron peligrar su posición: ahí enraizó la moderna ideología nacionalista. Los intelectuales occidentalizados otomanos que sentaron las bases ideológicas del reformador período *Tanzimat* servían a los intereses del Imperio: pretendían reforzar las estructuras de un Estado obligado a adaptarse a las condiciones del mundo moderno; en tal sentido, acceder al pensamiento estratégico y militar occidental requería de una forzosa apertura a la mentalidad foránea, lo que suponía dominar otras lenguas además del árabe culto o el turco vernáculo. Pronto dieron paso a grandes proyectos públicos que comprendían desde la modernización de la administración civil y militar hasta la decisiva reforma fiscal que proveería de medios materiales para realizarlos. Revolucionaria resultó la introducción del concepto de propiedad privada individual de la tierra, origen de ímprobos tensiones y resistencias entre una población reticente a asimilar las normas de un Estado secular.

El nacionalismo propiamente turco se originó en este movimiento reformista. Sólo que sus dirigentes no previeron que repercutiría tan hondamente en los pueblos árabes, que entonces idearon nuevas concepciones políticas que resituaban a la *umma* en el reducto ideal de las

²¹ Disuelto el Imperio Otomano siguieron varios congresos panislámicos (1920-1931). Destinado a proteger sus fronteras comunes, Turquía, Persia, Irak y Afganistán firmaron un pacto en Teherán (1937). Se pensó que Mustafá Kemal podría retomar el ideario panislamista en apoyo de su causa nacionalista, ya turca, pero no fue así. Desde Pakistán, tras la II Guerra Mundial se produjo cierta reviviscencia del movimiento, desviándose de lo puramente religioso hacia cuestiones sociales, económicas y culturales. Tras varios Congresos -Karachi (1951), Jerusalén (1953), La Meca (1954), Lahore (1957-1958)...- se impusieron otras formas de entender la nacionalidad entre los pueblos emancipados de la égida turca; los movimientos de liberación nacional -frente al Imperio Otomano y frente a las potencias coloniales- adoptaron ideologías laicistas de corte occidental: desde Kemal hasta el *Ba' th* o el nasserismo: Carré, *op.cit.*, pp. 49-59, 67-74.



creencias y los valores, ejerciendo allí de fundamento orgánico de la sociedad, mientras que, a la par, en tanto que vinculado al correspondiente concepto secular de “nación”, su Estado soñado ostentaría caracteres modernos. Crucial fue la toma de conciencia por parte de unos oficiales e intelectuales ya “árabes”, ajenos a las antiguas castas otomanas, respecto de lo que constituiría su papel dirigente en los procesos de modernización²², un fenómeno ligado a la aparición de numerosas sociedades secretas, también árabes, que conspiraban contra el califa. Aunque mayoritariamente musulmanas, siendo su denominador común cultural o árabe, en bastantes se admitía a los cristianos. Francia las apoyó; de hecho, fue en París donde se celebró el Congreso Nacional Árabe (1913) que al definir a la “nación árabe” sólo incluyó a la porción arabo-parlante y asiática del Imperio Otomano, prescindiendo de Egipto y de las restantes zonas septentrionales de África²³. Tampoco reivindicó secesión alguna; simplemente abogaba por un estatuto paritario de los árabes con la población turca y mayores márgenes de autonomía. Más que de naciones se hablaba de “nacionalidades”, integradas dentro de la *umma ‘arabiyya* (nación árabe), eso sí, diferenciada claramente de las restantes²⁴.

²² Esta condición marcó la tónica posterior en la inmensa mayoría de unos países árabes cuyos dirigentes nacionales solían provenir del estamento militar: su continua necesidad de puesta al día, único medio de lograr victorias tangibles y poder real, ha constituido un medio principal de modernización, como mínimo, tecnológica.

²³ Sus rasgos definitorios, inspirados en la filosofía alemana, serían la lengua y la raza comunes pero, de acuerdo con las tesis italianas, también la historia y las costumbres; por fin, con arreglo al ideario francés, los árabes compartirían una voluntad política singularizada formando una “comunidad” (*jama‘a*), un “pueblo” (*sha‘b*) y una “nación” (*umma*) (al-‘Arisi). Panarabismo y panislamismo se han relacionado siempre difícilmente, cuando no de forma opuesta, al menos en este período: cristalizaría en la primera revuelta nacional árabe de 1916, coincidente con el traumático Acuerdo Sykes-Picot, que implicaba la repartición de los territorios árabes “liberados” entre Francia y Gran Bretaña con la connivencia de la Rusia zarista; mantenido en secreto, este reparto, publicado por Lenin, fue declarado nulo por los bolcheviques.

²⁴ El “Fichte árabe”, Sati al-Husri (1882-1968), admiraba el concepto alemán de pueblo, contrapuesto al imperio napoleónico. Reconociendo las pobres condiciones que el islam prestaba al arraigo del ideal nacionalista esperaba consolidar su “nación árabe” mediante un sistema educativo apropiado, extensible por todo el Norte de África. Realizó una síntesis original entre el pensamiento romántico alemán, del que adoptó la distinción entre Estado y nación (depósito sagrado y eterno de la cultura), y su reelaboración de la filosofía histórica y social (*Muqqadima*) de Ibn Jaldún (s. XIV), centrándose en el término *‘assabiyya* o lazo que faculta la solidaridad interna de un grupo, característica manifiesta durante la fase nómada de los pueblos que disminuye con la civilización: cada período histórico muestra etapas ascendentes de *‘assabiyya*, seguidas de declives. Entre 1920 y 1944 al-Husri elaboró un concepto secularizado de nación (“comunidad con un destino común”), en la que la religión no sería esencial. Pretendía mostrar que el pueblo árabe, desperdigado por varios Estados, constituye una sola nación panárabe, base de un Estado panárabe unificado. Su trayectoria intelectual estuvo marcada por su oposición a la tesis de la “nación electiva” de Renan, que descalificó como una reacción francesa ante el éxito político del nacionalismo alemán. Contrario al cosmopolitismo, trasladó este descrédito al internacionalismo proletario marxista, su prolongación. Toda aproximación al panarabismo y al panislamismo debe considerar las tesis de al-Husri, hito del pensamiento político árabe moderno; sus ideas informaron la ideología oficial de los Estados posteriores a la II Guerra Mundial, inspirando a los partidos y organizaciones nacionalistas representativos de los movimientos árabes del momento. Dos organizaciones principales fueron el partido *Ba‘th* (“Renacimiento”: *Al Ba‘th al-‘Arabi*) y el Movimiento Nacionalista Árabe (ANM: *Haraka al-Qawmiyyin al-‘Arab*). Compartiendo una estructura organizativa similar, el ANM, menos conocido, desempeñó a veces un papel subsidiario. Por “Mazzini árabe” pasa el cristiano Michel Aflaq, fundador del *Ba‘th* (años 40 del s. XX) con un grupo de estudiantes sirios. El renacimiento de la nación árabe propugnado por el *Ba‘th* reunió a otras fuerzas nacionalistas: *Resurgimiento Árabe* de Zaki al-Arsuzi y *Partido Socialista Árabe* de Akram al-Hawrani (desde 1953: *Partido Socialista Árabe Ba‘th*). La síntesis entre nacionalismo y socialismo de Aflaq proponía crear en el futuro un único Estado desde el Golfo Pérsico hasta el Atlántico, pareciendo indudable la influencia ejercida por Alfred Rosenberg (*El mito del siglo XX*), admirado junto con Hitler, siendo su modelo el III *Reich*, proveedor de ayuda a los panárabes que planeaban rebelarse contra los dominadores coloniales franceses y británicos. Aun debiéndole conceptos sustanciales a al-Husri, Aflaq difiere en que otorga un gran compromiso social a la nación, con expreso repudio del marxismo o el comunismo: “el socialismo es la religión de la vida y de su victoria sobre la muerte” pues provee la subsistencia de los miembros de la nación (“renacidos”=“despertados”), como virtual instancia que armoniza las tensiones interclasistas merced a su espíritu patriótico y místico. Su adhesión al partido *Ba‘th* se apagó al escindirse éste en el *Ba‘th*, *sensu stricto*, y el



2.4. De cómo el idealismo de los aliados se convirtió en el realismo de los vencedores

Durante la Conferencia de Paz de París (1919) los ministros delegados de las potencias victoriosas habrían de constituir la Sociedad de Naciones, enésimo intento de acordar una gestión política y diplomática “racionalizada” de las relaciones entre los miembros de una Sociedad Internacional integrada en exclusiva por los Estados que merecieran el título de tales, algo que, en la época, concernía a un Occidente “europeo” al que inicialmente algunas naciones americanas, asiáticas y oceánicas, como miembros reconocidos de pleno derecho, aportaban entonces su mayor “novedad” en tanto que Estados constituyentes de la organización, sujetos jurídicos internacionales llamados a signar válidamente su correspondiente pacto fundacional²⁵. El resto del planeta lo constituían territorios y poblaciones sometidos a dominación colonial-imperial: el peculiar estatuto de los dominios que habían pertenecido a las potencias vencidas iba a ser objeto de una singularísima reelaboración, precisamente sobre la base de lo acordado en tales reuniones.

Pese a todo, sus retóricas declaraciones filantrópicas envolvían una trama de intereses reales más terrenal y, desde luego, nada ajena a las categorías ideológicas del imperialismo decimonónico²⁶. En éste, además de las potencias occidentales convencionalmente adscritas al mismo, podrían figurar otras como Japón o el propio Imperio Otomano, al que determinados análisis no incluyen en la categorización; a partir de que “las tendencias imperialistas proceden de la autocracia absoluta”, siendo así que esta modalidad “floreció antes de la revolución industrial que creó el mundo moderno”, como señala Joseph Schumpeter, no cabría dejarlo aparte: otra cosa es que entonces no hallase ocasión de situarse en paridad con los demás²⁷.

2.5. Paternalismo y “sagrada misión civilizadora”: el Sistema de Mandatos de la Sociedad de Naciones en Oriente Próximo (1919)

El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones (Preámbulo y 26 artículos: 28 de junio de 1919), instituido a su vez como parte del Tratado de Versalles que selló la paz con Alemania²⁸, estableció un Sistema de Mandatos encargado principalmente de administrar los dominios imperiales y coloniales germánicos y otomanos cuyas sociedades y poblaciones – carentes, en virtud de la derrota bélica, de una potencia metropolitana que las gobernase – se consideró que eran incapaces de valerse por sí mismas frente a las difíciles circunstancias del mundo moderno; a remediarlo acudirían las “naciones avanzadas” que, en calidad de mandatarias y olvidadas de sus egoísmos imperialistas, asumirían la responsabilidad de asegurar su bienestar y desarrollo, debiendo tutelarlas hasta que aquella contingencia quedase

nasserismo, hostiles entre sí. Véase Tibi, *op.cit.*, Partes III y IV. Derivas posteriores, Kepel, Gilles (1988): *Faraón y el Profeta*, Barcelona, Muchnik, pp. 115-183.

²⁵ Carr, *op.cit.*, pp. 65-82, 89-108, 116-117, 119-129, 139-145; Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1991): *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, pp. 27-44 (1815-1914), pp. 45-70 (1919-1939); Seara Vázquez, Modesto (1974): *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE, pp.21-80; MacMillan, Margaret (2007): *Paris, 1919. Six Months that Changed the World*, Nueva York, Random House, pp. 30-108. Estados extra-europeos fundadores originarios (total: 32): Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Cuba, Guatemala, Honduras, India, Japón, Liberia, Nicaragua, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Siam, Suráfrica, Uruguay; Estados extra-europeos neutrales (período bélico-1920): Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Persia, Venezuela y extra-europeos ingresados desde 1920: Abisinia, Afganistán, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Irak, México, República Dominicana, Turquía; arabo-musulmanes que permanecieron ajenos a la SDN: Hiyaz, Yemen, Nedj.

²⁶ Braillard, Philippe y De Senarclens, Pierre (1981): *El imperialismo*, México, FCE, pp. 7-27 (génesis, evolución inicial).

²⁷ Schumpeter, Joseph (1986): *Imperialismo. Clases sociales*, Madrid, Tecnos, p.68.

²⁸ Keynes, John Maynard (1987): *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, esp .pp. 24-39.



erradicada bajo el principio de la “sagrada misión civilizadora”, eufemismo secular que eludiría connotaciones religiosas repentinamente incómodas²⁹.

Se instauró así un sistema de competencias concurrentes entre las potencias mandatarias y la Sociedad de Naciones, ejerciente del control y la vigilancia de las primeras en calidad de instancia receptora de un derecho de petición asignado a la población bajo mandato, gestionado a través de varios órganos internacionales: el Consejo de la Sociedad de Naciones, la innovadora Comisión Permanente de Mandatos y, en su caso, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Para instituir el sistema, ingeniado en buena parte por el general surafricano Jan Christiaan Smuts en su *The League of Nations: a Practical Suggestion* (1918), hábil intento de preservar de injerencias los intereses británicos en el África austral, oriental y occidental, se invocó el principio latino del *mandatum* que en ciertas condiciones situaba a determinadas personas y propiedades bajo custodia legal de entes responsables³⁰; asimismo existía el precedente de la Conferencia de Berlín (1885) que estableció ciertas reservas respecto de la población del Congo, al igual que la Conferencia de Bruselas (1892) que prohibió la importación de alcohol y armamento en el mismo territorio. Por su parte, los signatarios del Tratado de Saint-Germain (1919) también acordaron salvaguardar el bienestar colonial. Oriente Próximo quedó rubricado como mandato “A”, que designaba a entidades políticas virtualmente independientes, cual le ocurrió a Irak, admitido como Estado a la Sociedad de Naciones en 1932³¹. El inicial propósito wilsoniano de que los mandatos se encargasen a pequeñas naciones neutrales en vez de a las grandes potencias fue relegado en virtud de la existencia de acuerdos secretos previos a la conclusión de la guerra, lo que determinó bastantes de los resultados.

A modo de declaración filantrópica, el Pacto imponía que en la designación del poder mandatario debía primar -o respetarse al menos- la voluntad de las comunidades sometidas a su gobierno. Pero, tal como se plasmó en los acuerdos de la Conferencia de San Remo (abril de 1920), tanto Francia como Gran Bretaña prefirieron ignorarlo, en particular, en lo referido

²⁹ Estudio paradigmático, Wright, Quincy (1930): *Mandates Under the League of Nations*, Chicago, Chicago University Press, véase Jacobson, Harold K.: “Wright’s Study of the Mandates System”, *Conflict Resolution*, vol. XIV, nº 4 (1970), pp. 499-503, en www.pocarisweat.umdf.umich.edu/.../10.1177_00220027; sobre la “misión civilizadora”, véase Matz, Nele (2005): “Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship” en Von Bogdandy, A., Wolfrum, R. (eds.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, pp. 47-74.

³⁰ Voz “*mandatum*” en Berger, Adolf (1991): *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, vol. 43, Filadelfia, The American Philosophical Society, pp. 574-575.

³¹ Carrillo Salcedo, *op.cit.*, pp.57-58; Seara Vázquez, *op.cit.*, pp.67-71; la postura británica, Gorman, Daniel (2012): *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 37-46, 82-108; valoración jurídica internacional, Anghie, Anthony (2007): *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 116-193; esencial, Potter, Pittman B.: “Origin of the System of Mandates under the League of Nations”, *The American Political Science Review*, vol. XVI, nº 4 (1992), pp.563-583, en http://archive.org/stream/jstor-1943638/1943638_djvu.txt. Respecto de Oriente Próximo, el proyecto de Smuts se debatió en la reunión de la delegación británica previa al encuentro del Consejo de los Diez (30 de enero 1919); Wilson dispuso de una copia, anotada al margen por el coronel House (punto 2): “...a causa del mal gobierno histórico ejercido por los turcos sobre sus pueblos sometidos y las terribles masacres de los armenios y de otros en los últimos años, los aliados y las potencias asociadas han acordado que Armenia, Siria, Mesopotamia y Kurdistán, Palestina y Arabia deben ser completamente enajenadas del Imperio Turco”, véase Hunter Miller, David (1928): “The Origin of the Mandates System”, *Foreign Affairs* (1928) en <http://www.foreignaffairs.com/articles/68852/david-hunter-miller/the-origin-of-the-mandates-system>; MacMillan (2007), *op.cit.*, p. 409. Subsistió el polvorín de las minorías: Ben-Dor, Gabriel (1999): “Minorities in the Middle-East: Theory and Practice” en Bengio, Ofra, Ben-Dor, Gabriel (eds.): *Minorities and the State in the Arab World*, Boulder, Lynne Rienner, pp.1-30. Esclarecedor para la redacción de este texto ha sido el inteligente trabajo de Simonds, Dan: “World War I and the Partition of the Ottoman Empire: Mandates as a Pretext for Imperial Domination”, *Binghamton Journal of History*, 16 de mayo de 2007, en <http://www2.binghamton.edu/history/resources/journal-of-history/simonds-ottoman.html>.



a una mayoría de súbditos del apenas disuelto Imperio Otomano, pobladores del Cercano Oriente³².

3. Las principales potencias y sus escarceos diplomáticos en torno al Oriente Próximo

Desde el inicio de la propia guerra hasta la antedicha fecha de 1920 el trazado de los planes franco-británicos sobre esta zona estratégica revelarían el intento de conciliar determinadas tensiones nacionalistas de las respectivas esferas internas de ambos países -divididas entre las ansias colonialistas de un sector de la población enfrentado al que se oponía a cualquier anexión territorial- con otras corrientes internacionales de nuevo cuño, agrupadas en torno a la campaña de autodeterminación de los pueblos auspiciada por el presidente Wilson, que afeaba el afán expansionista de un imperialismo que, aunque vergonzante en virtud del Pacto, no sería menos real.

3.1. Posición inicial del Imperio Otomano

Al estallar la guerra en Europa (28 de julio de 1914) la postura otomana, directamente concernida por motivos e intereses evidentes, particularmente sensibles en los Balcanes³³, todavía era una incógnita. Aun cuando hasta el momento Gran Bretaña había ejercido de inequívoca defensora de su integridad territorial, parecía improbable que los turcos se vincularan con quien a su vez pactaba con Rusia, su rival secular. De modo que, cuando la Sublime Puerta optó en octubre por asociarse a los denominados Imperios Centrales, las potencias aliadas comenzaron a evaluar de inmediato las ganancias adicionales derivadas de la que esperaban que fuese una derrota conjunta, y ello como consecuencia del viejo derecho de conquista, es decir, la adquisición de un título válido sobre un territorio como resultado de una victoria militar³⁴.

3.2. Británicos, rusos y franceses...

El principal interés británico consistía en controlar con seguridad el crítico paso por el Canal de Suez, vital en la ruta más directa hacia la India y decisivo para las comunicaciones marítimas del Imperio, cuyo comercio e inversiones en la vasta región circundante eran más que considerables. Por entonces, casi la mitad del comercio ruso debía atravesar el Bósforo y los Dardanelos; su apetencia de un puerto mediterráneo representaba tal vez el más acendrado objetivo de su política exterior desde, al menos, el siglo XVIII³⁵. A esto se agregaban las

³² Consecuencias políticas postcoloniales de la Sociedad de Naciones, Anghie, Anthony: "Nationalism, Development and the Postcolonial State: The Legacies of the League of Nations", *Texas International Law Journal*, vol.41, nº 3 (2006), pp.447-463, en www.tilj.org/content/journal/41/.../Anghie447.pdf; Neep, Daniel (2012): *Occupying Syria under the French Mandate: Insurgency, Space and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.20-38. El acuerdo de San Remo (25 de abril 1920), entre Lloyd George (Gran Bretaña), Millerand (Francia), Nitti (Italia) y Matsui (Japón), actuando EEUU como observador, dejó sin definir unas fronteras que fijarían luego las potencias aliadas; sus decisiones pasaron al Tratado de Sèvres, rechazado por Turquía, confirmándose tan sólo cuando lo aprobó el Consejo de la SDN (1922), yendo a integrar el Tratado de Lausana: "San Remo Resolution" (Primary Sources), *Council on Foreign Relations* (Jan. 2008), en <http://www.cfr.org/israel/san-remo-resolution/p15248>.

³³ Las dos Guerras Balcánicas –Liga Balcánica (Serbia, Bulgaria, Montenegro y Grecia) contra el Imperio Otomano- estaban recientes (8 de octubre 1912-30 de mayo 1913), apenas signados los Tratados de Londres y Bucarest (mayo y agosto 1913). Mommsen, *op.cit.*, pp.206-209, 237-253 (panorámica de síntesis).

³⁴ Korman, Sharon (1996): *The Right of Conquest: The Acquisition of a Territory by Force in International Law and Practice*, Oxford, Clarendon Press, pp.7-40 (fundamentos teóricos).

³⁵ Aspectos del interés ruso en el Mediterráneo, Schulz, Oliver (2011): *Ein Sieg der zivilisierten Welt? Die Intervention der europäischen Großmächte im griechischen Unabhängigkeitskrieg (1826-1832)*, Berlín, LIT Verlag, pp.163-166.



enquistadas tensiones en los Santos Lugares, sede milenaria de las iglesias cristianas orientales, ajenas o no a la égida del metropolitano moscovita, reclamando los ortodoxos de Siria y Palestina el valimiento del zar frente a unos católicos respaldados principalmente por Francia³⁶. Amparándose en su secular tutela sobre los cristianos maronitas, entre otros, ésta proclamaba también indiscutibles “derechos históricos” sobre aquellos territorios, los actuales Siria y el Líbano, donde compañías francesas habían invertido en el tendido ferroviario y en la industria de la seda. A tal efecto existía un grupo de interés, *Amis de l’Orient*, reconvertido luego en *Comité de l’Orient* (1914), que además contaba con el apoyo de Étienne Flandin y Georges Leygues (*Comité Arabe-Syrien*). El “partido de Siria” de la Asamblea Nacional llegó a alentar una insurrección libanesa incluso antes de que los otomanos entrasen en la guerra³⁷.

3.3. Primeras escaramuzas y “desvelos”

Los colonialistas franceses siempre miraron con preocupación todo avance británico en la feroz competencia imperialista³⁸. Durante la Gran Guerra, ante ciertas acciones de los ingleses en terreno otomano, Francia se lanzó a participar en alguna operación conjunta arriesgada como resultó ser el desastre de la península de Galípoli (1915)³⁹. En origen, el plan de Churchill preveía ocupar Alejandreta-Iskanderun, lo que el partido colonial francés entendió como una intromisión en Anatolia, bajo su esfera de influencia, de modo que el 26 de enero de 1915, Victor Augagneux, ministro de Marina, se apresuró a proponerle al británico sumarse a la intervención en los Dardanelos a cambio de que éste contraordenase el desembarco en Asia Menor. Augagneux remoloneó cuanto pudo antes de informar a su propio gobierno; a la par obró también Théophile Delcasse, titular de Asuntos Exteriores, buen conocedor del tema. Cuando a comienzos de marzo Rusia reivindicó Constantinopla, los Estrechos y sus zonas aledañas, a lo que Gran Bretaña accedió enseguida, el gobierno francés no tuvo más remedio que asentir también, condicionándolo a que Rusia reconociera la esfera de influencia francesa sobre Siria y las costas meridionales anatólicas: Cilicia.

Apenas concluido este acuerdo, alertada sobre la inminente supremacía territorial británica en Oriente Próximo, Francia procuró asegurarse su aquiescencia respecto de sus intereses coloniales en la zona concernida. Y así, François-Georges Picot, cónsul general en Beirut, apremió a Delcasse a que negociara, toda vez que el derecho de conquista recaería principalmente en favor de Gran Bretaña. Pero éste halló que a su homólogo, el liberal *Sir*

³⁶ Arrignon, Jean-Pierre; Merdrignac, Bernard; Treffort, Cécile (1997): *Christianisme et Chrétientés en Occident et en Orient (milieu VII^e-milieu XI^e siècle)*, París, Ophrys, pp.57-112; Nadal Cañellas, Juan (2000): *Las Iglesias apostólicas de Oriente. Historia y características*, Madrid, Ciudad Nueva; Priego Moreno, Alberto; Corral Salvador, Carlos: “El Líbano: crisol de culturas y pequeño Próximo Oriente”, *UNISCI-Discussion Papers*, nº 14 (2007), en

<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0707220057A/27931>.

³⁷ Andrew, Christopher M.; Sydney Kanya-Forstner, Alexander (1981): *The Climax of French Imperial Expansion, 1914-1924*, Stanford, Stanford University Press, pp. 55-82; Fieldhouse, David K. (2006): *Western Imperialism in the Middle East, 1914-1958*, Oxford, Oxford University Press, pp. 246-253; Persell, Stuart Michael (1983): *The French Colonial Lobby, 1889-1938*, Stanford, Stanford University Press, pp. 44-53 y 54-74 y, sobre todo, D’Andurain, Julie: “La Méditerranée orientale durant la Grande Guerre, nouvel enjeu entre la France et la Grande-Bretagne”, *Cahiers de la Méditerranée*, nº 81 (2010), pp. 25-44, en <http://cdlm.revues.org/5440#text>.

³⁸ Siendo inabarcable la bibliografía, en clave de síntesis Fieldhouse, David K. (1987): *Los Imperios coloniales desde el siglo XVIII*, Madrid, Siglo XXI, en particular, el período posterior a 1815, pp. 125-257; Mommsen, *op.cit.*, pp. 137-161.

³⁹ La campaña (comienzo: marzo-abril 1915), inicialmente naval y luego terrestre, donde intervino el coronel Mustafá Kemal, se saldó con grandes bajas: 250.000 británicos y otros tantos turcos; 50.000 franceses. En síntesis, los británicos pretendían abrir los Estrechos al paso de víveres (Ucrania) y favorecer un frente que desde Bulgaria y Rumanía hostigase, junto con Serbia, al Imperio Austro-Húngaro por el flanco suroriental. No contaron con factores como las minas, las ametralladoras, el imbatible dominio turco de las elevaciones del terreno, el calor estival, la disentería.



Edward Grey, artífice de algunos acuerdos secretos con Italia y con los árabes en tanto que nuevos aliados durante la Gran Guerra -a la vez que quien había prometido a Rusia el control de los Estrechos-, no se mostraba demasiado interesado por el momento en trazar de antemano el mapa de aquellos dominios⁴⁰. En todo caso, Picot –cuyo padre fundó el *Comité de l’Afrique Française*, siendo su hermano Charles tesorero del *Comité de l’Asie Française*- asumió prontamente la preparación de los futuros acuerdos en Londres. En contra de su política tendente a preservar pretendidas esferas de influencia en el previsible reparto del Imperio Otomano, durante la reunión del *Comité de l’Asie Française* (18 de febrero 1915) los delegados se concentraron en afirmar el control efectivo de Cilicia y la llamada “*Syrie intégrale*”, demarcación que incluía a Palestina, el Líbano y Jordania, objeto de intensa campaña por parte del partido de Siria, donde los ya mentados Flandin y Leygues preciaban tal posesión colonial como un timbre de gloria nacional⁴¹. Aunque Delcasse comprobó en marzo de aquel año que Gran Bretaña no se disponía a debatir partición alguna, todo cambió a partir del manifiesto apoyo británico a una sublevación árabe, oportunamente premiada con la creación de un reino independiente asignado al jerife de La Meca, su aliado: ello precipitó el Acuerdo Sykes-Picot⁴².

3.4. La correspondencia McMahon-Hussein (1915-1916)

Gran Bretaña gestionaba las condiciones que le permitieran controlar el Oriente Próximo. De ello trató el intercambio epistolar entre Sir Henry McMahon, alto comisionado británico en Egipto, y Hussein ben Alí, jerife de La Meca (*Husayn-McMahon Correspondence, Negotiating the Establishment of an “Arab Kingdom” in the Middle East*: diez cartas, julio 1915-marzo 1916), destinado a auspiciar una insurrección árabe contra los otomanos a cambio de la promesa de un futuro reino de Arabia independiente, lo que ocasionaría ulteriores discrepancias en la Conferencia de Paz de París⁴³.

Ya en la primera de las siete cartas que abordaron temas territoriales Hussein definía el futuro reino árabe, limitado al Norte por Mersina y Adana hasta una latitud de 37°, en cuyo trazado figuraban Birijik, Urfa, Mardín, Midiat, Jezirat (Ibn Umar), Amadia; al Este por las fronteras de Persia hasta el Golfo de Basora (Golfo de Arabia o Golfo Pérsico); al Sur por el Océano Índico, con la excepción de Adén, que permanecería tal cual; y al Oeste con el Mar Rojo y el Mediterráneo, nuevamente, hasta Mersina (14 de julio)⁴⁴. McMahon confirmó entonces la voluntad británica de asegurar el apetecido reino independiente aunque precisando que, en el fragor de la guerra, el virtual trazado de sus fronteras le parecía prematuro (30 de agosto). Pero el 9 de septiembre Hussein urgió nuevamente el asunto, que tildó de prioritario,

⁴⁰ Véanse las críticas del texto coetáneo de Murray, Gilbert (1915): *The Foreign Policy of Sir Edward Grey. 1906-1915*, Oxford, Oxford University Press, esp. pp.121-127, en <http://libcudl.colorado.edu/wwi/pdf/i73676226.pdf>; Stone, Norman (1985): *La Europa transformada, 1878-1919*, Madrid, Siglo XXI, pp. 172-371, 372-443 como contexto general; arranca el libro con una lúcida valoración de Grey y el liberalismo, pp. 1-4.

⁴¹ Laurens, Henry (2003): “Comment l’Empire ottoman fut dépecé”, *Le Monde diplomatique*, abril 2003, en <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/04/LAURENS/10102>; Andrew, Christopher M.; Sydney Kanya-Forstner, Alexander (1979): “La France à la recherche de la Syrie intégrale (1914-1920)”, *Relations internationales*, nº 19 (1979), pp. 263-278; Fieldhouse (2006): *op.cit.*, pp. 3-68.

⁴² Con carácter general véase la documentación de Cherif Bassiouni, M.; Ben Ami, Shlomo (2009): *A Guide to Documents on the Arab-Palestinian/Israeli Conflict: 1897-2008*, Leiden, Martinus Nijhoff.

⁴³ Hussein, electo en 1908, intentó en vano que la Puerta reconociera el carácter hereditario de su título. Con apoyo británico, promotor de la rebelión árabe, se proclamó rey de Hiyaz en 1916. Schneer, Jonathan (2011): *The Balfour Declaration: The Origins of the Arab-Israeli Conflict*, Londres, Bloomsbury, pp. 64-74; asimismo, Andelman, David A. (2009): *A Shattered Peace: Versailles 1919 and the Price We Pay Today*, Hoboken, John Wiley & Sons, pp. 43-83.

⁴⁴ Khater, Akram Fouad (2011): *Sources in the History of the Modern Middle East*, Wadsworth, Cengage Learning, pp.104-107.



a lo que el comisionado, advertido, opuso varias reservas: argumentaba que de los dos distritos de Mersina y Alejandreta y el sector de Siria situado al Occidente de Damasco, junto con Homs, Hama y Alepo, no cabría decir que fuesen “puramente árabes”, debiendo excluirse de la demarcación propuesta⁴⁵; adicionalmente, los *vilayets* (provincias imperiales otomanas) de Basora y Bagdad quedarían sujetos a un acuerdo de administración temporal. Concluía reiterando el apoyo y el reconocimiento del gobierno inglés a la independencia de los árabes en todas las regiones comprendidas dentro del perímetro propuesto por el jerife de La Meca. Pero éste, aun conteniéndose, no cesó en reclamar los *vilayets* de Alepo y Beirut (5 de noviembre); el británico alegó que a tal respecto era inexcusable atender a los intereses de un aliado tan notable como Francia, lo que imponía resolver la cuestión en otro momento posterior (14 de diciembre). Relativamente calmo, el jerife no dudó en insistir en sus pretensiones sobre la zona costera de Beirut, cualesquiera que fuesen los derechos aducidos por Francia o por cualquier otra potencia. Las tres cartas restantes sólo se fijaron en los términos de la sublevación árabe. Sin embargo, el 3 de enero de 1916, apenas descritas las virtuales fronteras del futuro reino independiente de Arabia en el epistolario antedicho, franceses y británicos acordaron por su cuenta una partición de los territorios que McMahon había “prometido” a Hussein... simultáneamente.

3.5. El Acuerdo Sykes-Picot (1916)

En octubre de 1915 el curso de los acontecimientos derivó a una inflexión crucial en el problemático destino de Oriente Próximo. El desastre de Galípoli había desmoralizado a los aliados; la terrible derrota de dos divisiones de tropas anglo-indias en Kut-al-Amara (Mesopotamia) desanimó a la opinión pública británica (1915-1916)⁴⁶. Si su promesa de un reino independiente dio alas a un entonces embrionario nacionalismo árabe, al propiciar una sublevación que hostigase al ejército otomano Gran Bretaña -aparte de lograr dispersar al enemigo, obligado a multiplicarse en varios frentes- pretendía proteger el flanco derecho de su ejército, que avanzaba desde Egipto. Sin embargo, en tanto que para ello debía desplazar recursos y hombres desde el frente occidental, también precisaba de la aprobación de su aliado francés: ése sería el trasfondo estratégico del acuerdo de referencia, ideado por parte británica para precaverse de algunas consecuencias de sus iniciales ofrecimientos al jerife de La Meca⁴⁷. A su vez, con Picot como delegado en Londres, designado por el embajador Paul Cambon en respuesta a la que de repente se convirtió en una apremiante petición del propio Sir Edward Grey (21 de octubre), el partido colonial francés aspiraba a ciertas garantías en el reparto de los territorios otomanos del Levante.

Llegado a Londres, Picot fue acreditado para entrevistarse con el opulento Sir Mark Sykes, una especie de diplomático diletante y viajero, que había recorrido la ruta entre El Cairo y Bagdad⁴⁸. Arribado nuevamente al gobierno en ese mismo mes de octubre de 1915, Aristide Briand –primer ministro, encargado además de los Asuntos Exteriores- aprobó sin

⁴⁵ Tal demarcación correspondería hoy al Líbano, Irak, los territorios ocupados de Palestina y partes de Siria y Jordania.

⁴⁶ Referencias y fuentes: Caddick-Adams, Peter; Holmes, Richard (2004): “Mesopotamian campaign” en Holmes, Richard; Singleton, Charles y Jones, Spencer, *The Oxford Companion to Military History*, en <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780198606963.001.0001/acref-9780198606963-e-818>; The National Archives (s.f.): “The Mesopotamia Campaign”, *The First World War*, en <http://www.nationalarchives.gov.uk/>; <http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/firstworldwar/battles/mesopotamia.htm>.

⁴⁷ Sobre esta campaña y sus repercusiones (con mapas) véase el trabajo de Balanche, Fabrice (2010): “L’Etat au Proche-Orient arabe entre communautarisme, clientélisme, mondialisation et projet de Grand Moyen Orient”, en Cataruzza, Amaël (ed.) (2010): *Fragmentation/Balkanisation (monographique) l’espacepolitique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, vol. 11, nº 2, en <http://espacepolitique.revues.org/1619>.

⁴⁸ Schneer, *op.cit.*, la personalidad de Sykes, pp.43-47.



reservas los primeros esquemas de Picot que, inicialmente al menos, reclamaban la totalidad de Siria, lo que comprendía el Líbano, Palestina y Mosul, y la Cilicia, según las consignas de los colonialistas, sin el que el gabinete francés lo hubiera debatido en absoluto. Sin embargo, estas ambiciones fueron recortadas en parte: aunque Francia obtendría el control directo de Cilicia y las costas de Siria, el interior quedaría adscrito a los dominios del futuro reino árabe independiente, eso sí, situado en su esfera de influencia. Y, más aún, Gran Bretaña se reservaría los puertos de Haifa y San Juan de Acre. Pese a todo, apenas signado el acuerdo, los británicos se arrepintieron⁴⁹. En síntesis, el acuerdo secreto estableció que tanto Francia como Gran Bretaña reconocerían y protegerían un Estado árabe -o una confederación de ellos- en la zona, bajo soberano igualmente ismaelita, con mención especial al jerife de La Meca, a cambio de controlar de forma efectiva cuanto les interesara. El texto incorporaba concesiones, derechos, prioridades, reservas, garantías... con respecto sus intereses y los eventuales tratos a que hubiera lugar con terceros, acompañados de sus correspondientes salvaguardias, con un considerable énfasis en los aspectos económicos que pudiera revestir la “administración” – ocupación- del área, en la que las dos potencias se reservaban competencias principales. Denunciado por Lenin en tanto que incluía a Rusia como potencia aliada, competente en la eventualidad de una administración internacional, el acuerdo contrariaba lo convenido por McMahon con Hussein (1915), además de las promesas de Thomas E. Lawrence a los árabes cuando les alentó a combatir al Imperio Otomano⁵⁰. Lo cierto es que a la vez que franceses y británicos proseguían sus intrigas coloniales una oleada de activismo anti-imperialista, nacional e internacional, se extendió por todas partes. A lo largo de 1917 los laboristas y liberales ingleses denunciaron las políticas de anexión territorial que algunos aliados urdían más o menos discretamente, contrarias a los idealistas principios que otros preveían para el futuro. En vista de ello, Lloyd George adoptó una actitud temporizadora; el presidente Wilson, haciendo suyo, según dijo, el Decreto sobre la Paz de Lenin (Congreso de los Soviets, 8 de noviembre 1917), lanzó sus inéditos Catorce Puntos. Al invocar una solución libre, magnánima e imparcial de las pependencias coloniales inminentes, fundamentada en el respeto equitativo del interés de las poblaciones afectadas en paridad con las exigencias igualmente equitativas de los gobiernos con hipotéticos títulos al respecto, su punto quinto infligió un revés moral a las ambiciones de quienes creían que la victoria les devengaría pingües ganancias territoriales. Además, el duodécimo singularizaba a las nacionalidades bajo soberanía turca, a las que era preciso garantizar la seguridad existencial y una ocasión de desarrollarse de forma autónoma, sin otras perturbaciones⁵¹. No tardó en quejarse quien fuese, entre 1902-1905 y 1914-1917, el ministro de las Colonias de Francia, Gaston Doumergue, futuro presidente de la República, pero muy pronto tanto éste como *Lord Curzon* se plegaron cautamente y a regañadientes al “espíritu de los tiempos” y optaron por argumentar que sus imperios coloniales rendían en realidad un gran servicio civilizador a la humanidad⁵².

⁴⁹ Karsh, Efraim, Karsh, Inari (1999): *Empires of the Sand: The Struggle for Mastery in the Middle East, 1789-1923*, Harvard, Harvard University Press, pp. 247-342; parte de la trama subyacente, MacMillan (2007): *op.cit.*, pp. 383-409; el complejísimo trasfondo, que incluye a los intereses sionistas en la zona que dieron lugar a la Declaración Balfour (1917), Fieldhouse (2006), *op.cit.*, esp. pp.117-129.

⁵⁰ Wilson, Jeremy (1988): *T. E. Lawrence*, Nueva York, Haskell House, pp. 40-50 (reimpr. 1935: Londres, P. Davies); Graves, Robert (1991): *Lawrence y los árabes*, Barcelona, Seix-Barral, pp. 63-141.

⁵¹ Véase “8 January, 1918: President Woodrow Wilson's Fourteen Points” (2008): Lillian Goldman Law Library, Yale Law School, en http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp; Nawaz, M. K. (1965): “The Meaning and Range of the Principle of Self-Determination”, *Duke Law Journal*, nº 82 (1965), pp. 82-101, en <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1957&context=dlj>.

⁵² El juego de las potencias: Bruce Fulton, L., “France and the End of the Ottoman Empire” y Kent, Marian, “Great Britain and the End of the Ottoman Empire, 1900-1923”, en *Idem* (ed.) (2005): *The Great Powers and the End of the Ottoman Empire*, Londres, Frank Cass, pp. 137-164, 165-198. Sobre el trasfondo económico y estratégico de los principales intereses dirimidos (Acuerdo de Constantinopla, 1915, Tratado Anglo-Persa, 1919)



3.6. La Declaración Balfour (1917)

Entre bastidores y con altibajos, la liza imperialista no cejó, sin embargo. Por ejemplo, al acceder Clemenceau nuevamente al gobierno (noviembre de 1917), el colonialismo francés se desalentó ante su exclusivo interés por el frente occidental; es más, el *lobby* colonial denunció que la libra egipcia ejerciera de moneda oficial en Palestina y Siria. De modo que el católico Picot se apresuró hacia allí para defender los intereses franceses, sin hallar respuesta alguna en el comandante de las fuerzas británicas, *Sir* Edmund Allenby, “peligro protestante” instalado en una Jerusalén recién arrebatada a los turcos (9-11 de diciembre de 1917), primera vez que unos ejércitos cristianos se enseñoreaban de Tierra Santa desde las cruzadas⁵³. Más aún, al mando de Arnold T. Wilson tropas británicas ocuparon Mesopotamia en abril de 1918, estrategia que permitía controlar la práctica totalidad del territorio otomano con vistas a su partición. Sólo quedaba decidir qué acción concreta seguiría a todo ello, algo que se dirimía entre la denominada escuela anglo-india, representada por el propio Wilson y Curzon, impulsora de un control absoluto de Oriente Próximo que asegurase el paso a la India, vital para el Imperio, y la escuela anglo-egipcia alentada por Lawrence, el comandante Hogarth y Gertrude Bell, partidaria de una empresa de mayor calado que garantizase esos objetivos mediante una alianza con los nuevos Estados árabes, tutelados por Gran Bretaña como aliados. Ello suscitó la suspicacia de la opinión pública tanto como de las más altas instituciones estatales de Francia –ministerio de Asuntos Exteriores y el propio Picot-, sin que los circunspectos británicos dijeran nada pese a que Sykes fuese informado en calidad de signatario⁵⁴.

La siempre polémica Declaración Balfour⁵⁵, precedida de lo que bastantes consideran una estrategia sionista por parte de Chaim Weizmann -que otros interpretan como mero pragmatismo de los defensores de la causa imperial británica en Oriente Próximo, sólo afines al movimiento en tanto que instrumento político- se publicó como carta, cuidadosamente elaborada, dirigida por el ministro de Exteriores británico, Arthur James Balfour, a *Lord*

y particularmente desde el triunfo bolchevique y considerando los intereses concurrentes de Estados Unidos se prometía una completa liberación del opresor otomano y la instauración de un gobierno emanado de las poblaciones autóctonas (armisticio: 8 de noviembre 1918); véase Ewalt, Donald: “The Fight for Oil: Britain in Persia, 1919”, *History Today*, vol. 31, nº 9 (1981), en <http://www.historytoday.com/donald-ewalt/fight-oil-britain-persia-1919>; asimismo MacMillan (2007): *op.cit.*, p. 386. Véase también “The Sykes-Picot Agreement: 1916” (2008): *Lillian Goldman Law Library*, Yale Law School, en http://avalon.law.yale.edu/20th_century/sykes.asp.

⁵³ MacMillan (2007): *op.cit.*, pp. 385-386. Tanto la campaña previa como la posterior fueron cruentas y difíciles. Documentación coetánea: Bar-Yosef, Eitan: “The Last Crusade? British Propaganda and the Palestine Campaign, 1917-18”, *Journal of Contemporary History*, vol. 36, nº 1 (2001), pp.87-109, en JSTOR <http://people.uncw.edu/ricej/SOC490/The%20Last%20Crusade%20British%20Propaganda%201917%201918%20by%20Eitan%20bar%20Yosef.pdf>.

⁵⁴ La guerra experimentó un giro definitivo en agosto de 1918: los franceses ocuparon Soissons primero y el Aisne luego; los británicos lanzaron un intenso ataque aéreo e iniciaron la ofensiva en Flandes reanudando la campaña del Somme; neozelandeses y australianos rompieron la Línea Hindenburg. A fin de aplacar los resquemores nacionalistas de sus aliados, Gran Bretaña declaró que Siria correspondería indudablemente a Francia en caso de victoria... aunque indicaba que el Acuerdo Sykes-Picot quedaba sujeto a revisión. Concluidas las hostilidades, Gran Bretaña reforzó su papel hegemónico intentando negociar por separado con los turcos, lo que enfureció incluso a Clemenceau, ajeno a todo afán colonial. Pero, siendo inminente la llegada de Wilson a la Conferencia de Paz, éste y Lloyd George se reunieron para tratar sus intereses (diciembre 1918). Presionado por el *lobby* colonial, el ministerio francés de Asuntos Exteriores elaboró un informe en favor del Acuerdo Sykes-Picot. Sin embargo, Clemenceau renunció a las iniciales pretensiones francesas sobre Mosul y Palestina quizás a cambio de que Lloyd George favoreciese las que Francia deseaba en el Rin.

⁵⁵ Schneur, *op.cit.*, revelación y denuncia del Acuerdo Sykes-Picot, pp. 220-236; relaciones con el sionismo, pp. 107-164; Lenin, pp. 85-86, 254-255, 366; Andelman, *op.cit.*, pp. 84-111.



Lionel Walter Rothschild, jefe de la rama británica de la banca homónima⁵⁶. Aún en pleno fragor bélico, por encima de la aludida trayectoria diplomática franco-británica desde 1915, para Inglaterra primaria en este caso eliminar cualquier veleidad de Francia o Rusia en torno al Canal de Suez: ése habría sido el auténtico motivo de comprometerse en crear una Patria Nacional Judía en Palestina con el apoyo de los emigrados de América y Rusia que, en contra de Alemania, habrían contribuido a los esfuerzos aliados durante la guerra. Cabría señalar también que una intención similar guiaría a los sionistas: una Palestina británica supondría una Palestina judía. Por fin, a partir de sus memorias, hay quien confiere el protagonismo a Lloyd George, no tanto por su sagacidad política al servirse de una poderosa organización internacional que resguardara sus intereses en Cercano Oriente, sino más bien por sus prejuicios antisemitas, comunes a una significativa mayoría de la elite británica, que le hacían temer a los todopoderosos “conspiradores” judíos a escala mundial. En todo caso, el texto de la declaración presenta ambigüedades e incluso contradicciones. Si bien apoya los derechos de autodeterminación de una minoría étnica -9% de judíos entre 91% de árabes, siendo 670.000 el total- expresa que nada debería emprenderse en perjuicio de los derechos civiles y religiosos de los habitantes de Palestina, ya existentes, que no fuesen judíos...⁵⁷ Cabría inferir de ahí que la población árabe, constitutiva del trasfondo demográfico de la región, carecería de cualquier derecho político para los británicos. En todo caso, Balfour sostuvo en 1922 que “correcto o erróneo, bueno o malo”, el sionismo era, de lejos, más importante que los “deseos y prejuicios” de los setecientos mil árabes que poblaban “la tierra ancestral”, en cita de Avi Shlaim⁵⁸. Curzon, miembro del gabinete de guerra, sí parecía inquietarse por la situación de los árabes musulmanes de Palestina, afincados desde hacía más de un milenio y que, expropiados, se convertirían en simples leñadores y aguadores de los colonos judíos que irían a reemplazarlos, como refiere nuevamente Shlaim. Arrolladas las objeciones de Montagu y Curzon por Lloyd George, Balfour y Milner, el gabinete acordó aprobar el establecimiento de una patria nacional para los judíos en Palestina (31 de octubre, 1917)... mientras Weizmann, futuro jefe de la delegación sionista en Versalles, aguardaba en la antesala a que el propio Sykes le felicitara; el compromiso se selló el 2 de noviembre. Antes incluso de que se ratificase, en Palestina estallaron violentas protestas contra la política “pro-sionista” de Gran Bretaña. Los árabes, que decidieron ignorar la declaración y cuanto se hiciera en su nombre, la denunciaron como parte del complot judeo-británico para adueñarse del país, amotinándose en Nebi Musa (abril 1920); los tribunales encargados de investigar la revuelta señalaron que, además de no ser infundados aquellos temores árabes, tal acuerdo podría emponzoñar el curso de las que luego fueron tres décadas de gobierno británico en Palestina⁵⁹.

⁵⁶ Apareció poco antes del regreso del muftí Haj Amin al-Husseini a Jerusalén, jurisconsulto y dirigente que, decepcionado por los británicos, pronto se acercó a la Alemania nazi; Dalin, David G.; Rothmann, John F. (2009): *Icon of Evil: Hitler's Mufti and the Rise of Radical Islam*, Nueva York, Random House, pp.7-20.

⁵⁷ Población: árabes, de los cuales unos cien mil beduinos, además de los del Hiyaz, drusos, sirios, egipcios, sudaneses, griegos, judíos (sefarditas y askenazíes), junto con otros residentes de otras confesiones y nacionalidades.

⁵⁸ El Mandato comprendía los que ahora son Israel, Franja de Gaza, Cisjordania, parte de los Altos del Golán y Jordania. Véanse Fieldhouse (2006): *op.cit.*, pp. 130-150 y Shlaim, Avi (4 de enero 2012): “The Balfour Declaration and its Consequences”, *The Balfour Project*, en: <http://www.balfourproject.org/the-balfour-declaration-and-its-consequences-avi-shlaim/>; revisa bibliografía y argumentación. El proyecto sionista no contaría con demasiado apoyo en el gobierno británico, empezando por el liberal judío Edwin Samuel Montagu, ministro de Estado para la India: advertía de que los judíos residentes en dominios británicos reclamarían un Estado propio a partir de entonces.

⁵⁹ Propósito de Weizmann en Versalles era que Gran Bretaña prosiguiera en Palestina. La Conferencia de San Remo, destinada a ratificar la Declaración Balfour, halló que Francia se negó a sus medidas. Fueron ímprobos los esfuerzos británicos para lograr que la SDN aceptara el compromiso de una patria nacional judía en Palestina, en los términos del mandato, sujeto a fuertes críticas por las partes concernidas, que se acusaban de toda clase de tendencias contradictorias. Más tarde, durante un encuentro con Churchill y Weizmann, Balfour y Lloyd George



3.7. Tratados de Sèvres (1920) y Lausana (1923): contexto cercano-oriental coetáneo

Los delegados asistentes a la Conferencia de Paz de París, inaugurada en enero de 1919, debieron enfrentarse a ingentes tareas de entre las que descollaba la cuestión de Oriente Próximo: una clave radicaba en el Sistema de Mandatos. El presidente Wilson, su principal proponente inicial, advirtió consternado las reticencias de los demás delegados; de sus planes sólo subsistió la Comisión Permanente, garante de una cierta supervisión de cuanto fuese a producirse en ellos, siendo por fin el proyecto británico el incorporado al texto del Pacto (10 de febrero)⁶⁰. Ejecutarlo se reveló una empresa aún más ardua. Era el momento de cumplir las promesas asumidas durante la contienda, por ejemplo, con la dinastía hachemita, y Lloyd George, comprometido a la par con Hussein ben Alí y Clemenceau, se hallaba entre dos fuegos: si el primero exigía la independencia, el segundo se negaba a otorgar algo que nunca había pactado. Entretanto, la mecha nacionalista, prendida durante la guerra, incendiaba otras zonas cruciales: si en Egipto estallaron graves revueltas en el mes de marzo, debiendo imponerse la ley marcial, en la India ocurrió la masacre de Amritsar el 13 de abril⁶¹.

Feisal, tercer hijo de Hussein ben Alí -que en mayo había regresado a Siria- agitó por su parte otra rebelión independentista que, tras diversas vicisitudes, fue momentáneamente resuelta por un *Lord Curzon* ahora inclinado hacia Lawrence. Sin embargo, a la par que debilitaba a la levantisca Siria, Francia enaltecía al Líbano, país de mayoría árabe dominado por los cristianos. Wilson, preocupado por esta deriva, envió a la Comisión King-Crane a investigar sobre el terreno, que recorrió durante el verano de 1919, constatando que la mayoría de la población deseaba un reino árabe independiente, constituido en una Siria que comprendía Palestina y el Líbano, lo que reafirmó sin ambages el Congreso Nacional Sirio (Damasco, 2 de julio 1919), contrario a cualquier potencia mandataria que no fueran los Estados Unidos o, en su defecto, Gran Bretaña: pero éstas rehusaron⁶².

Tal era el explosivo ambiente internacional que acompañó a la conclusión de los tratados que pusieron fin a la I Guerra Mundial (10 de agosto 1920), de los que el de Sèvres

admitieron que la Declaración entrañaba un “Estado judío”, según Shlaim (*supra*). La principal dificultad del mandato radicó en intentar reconciliar a árabes y judíos: los oficiales británicos destacados sobre el terreno preferían a los primeros. El gobierno militar fue reemplazado por otro civil, encomendado a *Sir Herbert Samuel*, judío y sionista por más señas (1920-1925); procuró atraerse en vano a los notables árabes: los disturbios hicieron de Palestina una “segunda Irlanda”, lo que llevó a instituir regímenes separados que agravaron las divisiones. Mandato británico sobre Palestina (Londres, 24 de julio 1922), en <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/2FCA2C68106F11AB05256BCF007BF3CB#sthash.9AoMIC0u.dpuf>.

⁶⁰ Por parte de la delegación británica presidida por Lloyd George, con Lord Balfour, el vizconde Milner, Winston Churchill, Edwin S. Montagu..., destacó el Comité Phillimore (con éste, Eyre Crowe, William Tyrrell, Cecil Hurst...); la francesa (Georges Clemenceau, Stéphen Pichon, Louis-Lucien Klotz, André Tardieu, Jules Cambon, mariscal Foch) y la estadounidense (Th. Woodrow Wilson, Robert Lansing, Henry White, Edward M. House, Tasker H. Bliss) se realizaron sendas propuestas; artífices efectivos fueron Robert Cecil y Jan C. Smuts, que representaba a la *Commonwealth*. El proyecto Hurst-Miller fue la base del Pacto, parte integrante del Tratado de Versalles (28 de junio 1919). Con carácter general, Goldstein, Erik (2013): *The First World War Peace Settlements, 1919-1925*, Nueva York, Routledge, pp. 1-8.

⁶¹ A título ilustrativo véase mi “India, Paquistán y Bangla-Desh” en De Blas (1999): *op. cit.*, pp.353-364.

⁶² Después de que Lloyd George retirase las tropas británicas en septiembre de 1919, el Congreso sirio proclamó a Feisal monarca de los territorios comprendidos en sus fronteras naturales (Palestina y el Líbano: “Siria unificada”, 7 de marzo, 1920); en “acatamiento” del Mandato, el general Gourard le expulsó en nombre de la potencia mandataria (24 de julio 1920). Otro congreso análogo, representativo del pueblo de Mesopotamia, proclamó su independencia respecto del gobierno británico aclamando a Abdullah como rey. Como ministro de Exteriores, Curzon negoció la independencia de Egipto, concedida en 1922; solucionó la insurrección de Irak al enviar a Lawrence como informador y estableciendo según sus consejos al propio Feisal como emir (1921); dividió el Mandato de Palestina instituyendo el reino de Jordania, asignado a Abdullah (1921); el mayor, Alí, siguió en el Hiyaz independiente como heredero de su padre, auto-intitulado califa, que reinó hasta 1924; los saudíes conquistaron el reino en 1925 y la familia se exilió en Irak.



representaría el broche final⁶³. Sus disposiciones, firmadas por los emisarios de Mohammed VI, imponían que Turquía, cuyo ejército se reduciría a cincuenta mil hombres, cediese a Grecia la Tracia oriental y la ciudad de Esmirna junto con sus alrededores, así como diversas islas del Mar Egeo hasta el Dodecaneso, conferido a Italia; a esto se unía la internacionalización de los Estrechos. Francia controlaría Cilicia y Siria mientras que Chipre, Egipto, Palestina e Irak pasaban a Gran Bretaña. Armenia fue declarada independiente. Signado este tratado por el sultán, el movimiento nacional guiado por Mustafá Kemal – empeñado en su campaña contra los remanentes del poder imperial, los contingentes de griegos, armenios y kurdos y los ocupantes británicos e italianos- impidió que el parlamento turco lo ratificase; sí lo hizo el griego. Por su parte, el apenas ascendido a jefe de gobierno y ministro de Exteriores francés, de nuevo, Georges Leygues, lo rechazó igualmente y propuso revisarlo en la Conferencia de Londres (febrero-marzo 1921): a este respecto, Francia firmó en marzo un acuerdo con el inminente “padre de los turcos” o *Atatürk*, seguido en octubre de un tratado de paz, procediendo a aprovisionar de armamento a la nueva república laica⁶⁴. Pronto se radicalizó la segunda guerra greco-turca (1919-1922), que desembocó en la evacuación de Tracia oriental y Esmirna. La retirada francesa de Cilicia se acordó en 1921. En virtud del Tratado de Kars (octubre de 1921), efecto inopinado del Tratado de San Stefano (1878), la Turquía kemalista y la Unión Soviética, proveedora de armas al nuevo régimen turco, se repartieron Armenia, con efectos devastadores para su población a ambos lados de sus fronteras.

Precedido de la conferencia homónima, además de positiva sanción internacional de una nueva república turca, soberana y paritaria con las potencias occidentales el Tratado de Lausana (24 de julio, 1923) fue firmado por Turquía de un lado y, de otro, por Francia, Italia, Gran Bretaña, Japón, Grecia, Rumanía y el Reino de los serbios, croatas y eslovenos⁶⁵.

⁶³ *Supra* Nota (29). Becker, Jean-Jacques (2009): “Les conséquences des traités de paix”, *Revue historique des armées*, nº 254, § 4 (2009), en <http://rha.revues.org/6303>. La Conferencia de San Remo aseguró los mandatos de Gran Bretaña y Francia: Palestina y la actual Jordania para la primera; Siria y el Líbano para la segunda. Véase Pipes, Daniel (1990): *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford, Oxford University Press, pp.22-49: muestra la evolución histórica y también las corrientes ideológicas (panarabismo, pan-sirianismo); Feuerstoss, Isabelle (2013): *La Syrie et la France: Enjeux géopolitiques et diplomatiques*, París, L'Harmattan, pp.34 ss.; no cabe ignorar aquí el ascenso de la minoría alauita, favorecida por Francia con un Estado (1922) con capital en Latakia: véase Pipes, Daniel (1989): “The Alawi Capture of Power in Syria”, *Middle Eastern Studies*, vol. 25, nº 4 (1989), pp. 429-450; Mervin, Sabrina (enero 2013): “L'étrange destin des alaouites syriens”, *Le Monde diplomatique*, enero 2013, en <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/01/MERVIN/48592>. Texto de la Comisión King-Crane (1919): “The King-Crane Commission Report, August 28, 1919 - Report of [the] American section of Inter-allied Commission of Mandates in Turkey. An official United States government report by the Inter-allied Commission on Mandates in Turkey. American Section”, en <http://www.gwpda.org/1918p/kncr.htm>.

⁶⁴ Schmid, Dorothée (2014): “Turquie: le syndrome de Sèvres ou la guerre qui ne finit pas”, *Politique étrangère*, nº 1 (2014), esp. pp. 199-203, en <http://politique-etrangere.com/wp-content/uploads/2014/04/Article-PE-1-14-D.-Schmid.pdf>.

⁶⁵ Ratificado por Turquía y Grecia (agosto 1923), Italia, Japón y Gran Bretaña (marzo-julio 1924), entró en vigor en agosto de 1924. Además de liquidar las capitulaciones, características de las relaciones diplomáticas con el Imperio Otomano, puso fin al control aliado de las finanzas y las fuerzas armadas turcas estableciendo la libre navegación por los Estrechos, zona desmilitarizada: “Le traité de Lausanne”: *Annales de Géographie*, vol. 32, nº 179 (1923), pp.469-473, en http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1923_num_32_179_9809.

Eleuthérios Venizelos representó a Grecia; asuntos greco-turcos dirimidos: trazados fronterizos y asignación de territorios (Tracia, varias islas del Egeo: Imbros y Tenedos volvieron a Turquía), pago de la deuda pública otomana y de reparaciones de guerra griegas, estatuto del Patriarcado ecuménico, “intercambio” de poblaciones griegas y turcas subsistentes fuera de sus demarcaciones territoriales (Tratado bilateral greco-turco, 30 de enero 1923: denegado el regreso a la patria originaria sin permiso del gobierno respectivo). Ruysdael, Salomon; Yücel, Vedat (2002): *New Trends in Turkish Foreign Affairs: Bridges and Boundaries*, Lincoln, Writers Club Press-iUniverse, pp. 253-255 (Estrechos); Hirschon, Renée (2003): “The Consequences of the Lausanne Convention.



Implicó recortes fronterizos para griegos, búlgaros y turcos; estos últimos cedieron la danubiana isla de Adakale a Rumanía (artículos 25 y 26). Al impedir cualquier otra repartición de la península de Anatolia selló de paso el destino de las poblaciones que pervivieran en lo que fueran dominios otomanos⁶⁶. Al tiempo que canceló las reclamaciones turcas sobre algunas islas del Dodecaneso, Chipre, Siria, Irak, Egipto y Sudán, Lausana fijó las fronteras meridionales turcas sobre unos límites que excluían Yemen, Asiria y partes de Hiyaz, con Medina; su artículo 10 imponía que Turquía cediese sus derechos sobre Libia. Según se ha dicho, los armenios perdieron cualquier opción de formar una nación independiente en el extremo oriental de Asia Menor; el sector incorporado por la Unión Soviética formó una Armenia oficialmente parte de la federada República de Transcaucasia (1922): en aquellos momentos se abría el interrogante, objeto de máxima inquietud para las potencias occidentales, de lo que vendría a significar el nuevo régimen soviético en la siempre enmarañada trama de la política mundial⁶⁷.

An Overview” en *Idem* (ed.): *Crossing the Aegean: An Appraisal of the Consequences of the 1923 Compulsory Population Exchange between Greece and Turkey*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, pp.13-20, en http://dev.anthro.ox.ac.uk/fileadmin/images/staff/Associates/18_2_Consequences_of_the_Lausanne_Convention.pdf.

⁶⁶ El caso griego (exterminio de medio millón de helenos en el Ponto: 1916-1923) se conoce como la “gran catástrofe de Asia Menor”: un millón y medio de desplazados forzosos griegos fue “intercambiado” por medio millón de turcos, “repatriados” desde Bulgaria, Rumanía o el Dodecaneso bajo dominio italiano (en términos de confesionalidad religiosa, con algunas excepciones: Estambul, Tracia occidental). Antecedentes y consecuencias de extraordinaria complejidad, conciernen gravemente aún hoy a todos los países, afectados y vecinos. El caso armenio, negado por Turquía al igual que el griego, fue precedido de las masacres “hamidianas” (1894-1896: Abdul Hamid II) y las de Cilicia (1909); le siguieron las deportaciones y matanzas masivas de abril 1915-julio 1916: exterminio de dos tercios de la población armenia residente en Turquía. Véanse enfoques diversos: Yildirim, Onur (2006): *Diplomacy and Displacement: Reconsidering the Turco-Greek Exchange of Populations, 1922-1934*, Nueva York, Routledge, pp. 88-101 (resumen); Hirschon, Renée (1998): *Heirs of the Greek Catastrophe. The Social Life of Asia Minor Refugees in Piraeus*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books (clave etnológica); Watenpaugh, Keith David (2010): “The League of Nations’ Rescue of Armenian Genocide Survivors and the Making of Modern Humanitarianism, 1920-1927”, *American Historical Review*, (Dic. 2010), pp.1315-1339, en

<https://langlit.ucdavis.edu/sites/default/files/profiles/files/watenpaughahrleaguegenocidesurvivors.pdf>. La presencia francesa en Cilicia: Tachjian, Vahé (2004): *La France en Cilicie et en Haute-Mésopotamie: aux confins de la Turquie, de la Syrie et de l’Irak (1919-1933)*, París, Karthala, pp. 20-54.

⁶⁷ Además de la espinosa cuestión de la navegabilidad internacional de los Estrechos, ello afectaba al contencioso sobre Mosul, que Turquía reclamaba en tanto que, además de ocupada ilegalmente por los aliados, a la población kurda, asimilada a la turcomana y relacionada comercial y culturalmente con Anatolia, le asistiría un... derecho de autodeterminación. Por su parte, en calidad de potencia mandataria legalmente instituida por la Sociedad de Naciones, Gran Bretaña -deseosa asimismo de aislar a la Unión Soviética mediante un “colchón geopolítico”- sostuvo entonces que los kurdos -reiterados insurrectos decimonónicos contra los otomanos, reincidentes durante la gran guerra apenas concluida- formaban, como los iraníes, un pueblo de origen “ario”, remiso a integrarse en Turquía, siendo así que sus relaciones comerciales y de cualquier tipo se desarrollaban con un Irak tutelado precisamente por los británicos. Sometido a la SDN, el asunto devino en el embrollo actual; negándole a las partes cualquier fuero, la organización partió al pueblo kurdo entre Siria, Irak y Turquía, con lo que su invocado derecho a la autodeterminación se aplazó *sine die*. Tal vez se premiaba así la renuncia turca, invitada a ingresar en la Sociedad de Naciones, lo que finalmente hizo en 1932. Fieldhouse, David K. (ed.) (2002): *Kurds, Arabs and Britons: The Memoir of Wallace Lyon in Iraq 1918-1944*, Londres, I. B. Tauris, pp. 61-83, seguido de la providencial “elección” del rey Feisal (1921), pp. 84ss.; Ibrahim, Ferhad, “The Kurdish National Movement and the Struggle for National Autonomy”, en Berberoglu, Berch (ed.) (1995): *The National Question: Nationalism, Ethnic Conflict, and Self-Determination in the 20th Century*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 38-44; Murat Tezcür, Güneş: “Kurdish Nationalism and Identity in Turkey: A Conceptual Reinterpretation”, *European Journal of Turkish Studies*, nº 10 (2009), en <http://ejts.revues.org/4008>.



4. Esquema de una valoración final

Más allá de la oportunidad nominalista del término “Oriente Próximo”, la decimonónica “cuestión de Oriente” sigue hoy irresuelta en gran medida, lo que se agrava al considerar su evolución histórica, política, ideológica, religiosa, sociológica, cultural y aun antropológica, cada vez más polémica e inextricable a lo largo de los siglos XX y XXI. Realmente es difícil observar el curso histórico de esta región mundial con optimismo pues, si los antecedentes no lo avalan, los consecuentes parecerían confirmar una especie de “profecías auto-cumplidas” de la peor especie. Por lo demás, tampoco querría introducir otros juicios de valor, siempre subjetivos, en lo que no puede ser sino un modestísimo ensayo sobre una parcela de la realidad internacional en y por sí misma inconmensurable. En los márgenes temporales de la primera postguerra mundial me he fijado en sus:

4.1. Actores principales

Fueron las potencias aliadas, los imperios perdedores y los pueblos, naciones y nacionalidades en busca de una estatalidad anhelada que, en vez de heterónoma, fuese autónoma.

4.2. Factores más destacados

Intervinieron tanto en la determinación de las condiciones objetivas como en el curso de los acontecimientos. Serían:

- a) La desagregación de los viejos imperios territoriales de régimen autocrático (no liberal).
- b) La expansión de modernas ideologías seculares en liza como el imperialismo y el nacionalismo.
- c) La persistencia del milenarismo religioso como factor aglutinante y disgregador a la par⁶⁸.
- d) La introducción del hecho cultural y civilizatorio tanto en su dimensión histórica como en su acepción moderna y secularizada.

4.3. Intereses dominantes en Oriente Próximo

En aquella constelación intervinieron unos intereses manifiestos a través de elementos de índole política, económica y geoestratégica decisiva; en ella concurren:

- a) Las grandes potencias coloniales e imperialistas, embarcadas en una política mundial (*Weltpolitik-World Politics*) y determinadas a obrar por motivos tanto internacionales (prestigio, poder, expansionismo territorial y cultural, rentabilidad económica y financiera, ambición geopolítica...) como nacionales (rivalidades políticas e ideológicas, fuertes tensiones sociales y económicas, cambio cultural y social, agitación social a través de los medios de comunicación: racismo, populismo, chovinismo...).
- b) La creación de la Sociedad de Naciones, integrada por los Estados reconocidos como tales en una Sociedad Internacional de meridiana impronta occidental, enfrentada a los problemas y contradicciones que se derivaban de una “ética kantiana”, adscrita por el presidente Wilson, a la hora de gestionar un hecho colonial inherente a las principales potencias aliadas

⁶⁸ Véase p. ej. Corral Salvador, Carlos y Gil Coria, Eusebio (2001): *Del desencuentro a la comprensión: Israel-Jerusalén-Iglesia Católica*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.



vencedoras: contendieron ahí descarnadamente el idealismo y el realismo que iniciaron el Primer Debate teórico de las Relaciones Internacionales, materia académica surgida a la par⁶⁹.

b) La solución de compromiso, ideada para liquidar los dominios coloniales de los imperios perdedores, fue el Sistema de Mandatos, contenido en el artículo 22 del Pacto, a su vez integrado en el Tratado de Versalles, signatario de *una paz* –no *la paz*- con Alemania.

4.4. Algunos arreglos diplomáticos fundamentales

Su somera revisión incluye, entre otros, el Acuerdo Sikes-Picot (1916), precedido de la correspondencia McMahon-Hussein; la Declaración Balfour (1917); el Tratado de Sèvres (1920); la Conferencia de San Remo (1920); el Tratado de Lausana (1923).

4.5. Principales repercusiones

Se desglosan a partir de las tres características iusinternacionales del Estado, según Alfred Verdross⁷⁰.

- Los territorios y su trazado

* Demarcación arbitraria de fronteras inestables sobre la base de los intereses geopolíticos (estratégicos, económicos) de las potencias aliadas vencedoras de la I Guerra Mundial, a su vez, grandes y medianos imperios/potencias coloniales eventualmente comprometidos mediante acuerdos diplomáticos secretos o discretos -prebélicos, bélicos, posbélicos- con otros aliados.

* Imposición de tales fronteras sobre soberanos-dignatarios formalmente independientes aunque sujetos en su mayoría a un sistema asimétrico de alianzas condicionadas.

- Las poblaciones y su asentamiento

* Sanción tácita y expresa de desplazamientos, asentamientos y reasentamientos masivos y forzosos, brutalmente condicionados por los excesos bélicos anteriores, inherentes y posteriores a la I Guerra Mundial.

* Absoluta ignorancia y falta de respeto a los condicionamientos y características históricos, culturales, religiosos, étnicos y políticos de los habitantes del área, tratados como meros sujetos pasivos (súbditos) y como peones intercambiables del “tablero mundial”.

* Instauración de prácticas reiteradas de segregación étnica y tribal, religiosa, cultural, acompañadas de masacres y matanzas, deportaciones, expolios, persecuciones, degradaciones, ejercidas por las mayorías sobre las minorías y/o por las denominadas “minorías mayoritarias” (dominantes) sobre las “mayorías minoritarias” (dominadas), con la aquiescencia tácita de las potencias, tanto las instituidas como las aspirantes a serlo.

- La soberanía y su expresión legitimadora

* Constitución de diversos y circunstanciales dominios no autónomos bajo mandato de las potencias aliadas, sobre la base de criterios como las “esferas de influencia” y afines.

⁶⁹ Véase mi obra (2013): *Teoría breve de Relaciones Internacionales. ¿Una anatomía del mundo?*, 4ª ed. revisada y ampliada, Madrid, Tecnos, pp.52-53,58-84.

⁷⁰ Verdross, Alfred (1972): *Derecho internacional público*, Madrid, Aguilar, pp.134-137.



* Creación y reconocimiento internacional de nuevos Estados bajo diversos regímenes de gobierno -monarquía, república- carentes de un referendo democrático interno efectivo.

* Ante la presión del antisemitismo (*affaire* Dreyfus:1894-1906; discriminación y persecuciones o pogromos en Europa oriental y central; ascenso ideológico del racismo en Europa occidental) y el influjo del sionismo original (Theodor Herzl, *Der Judenstaat*, 1896; Congreso y Programa de Basilea, 1897) y otros (laborista, religioso...), se sancionó positivamente el establecimiento de colonias judías en el Mandato británico de Palestina, donde existían asentamientos desde 1878, seguidos de otras acciones colonizadoras específicas que, luego, junto con otros factores coadyuvantes como la política racista de exterminio nazi (1941-1945) y otros, conllevaron a la creación del Estado de Israel (1948)⁷¹.

⁷¹ Sèvres traducía un acuerdo entre la Organización Sionista Mundial y Feisal, rey de Irak (19 de enero 1919): permitía una inmigración judía en asentamientos agrícolas propios, sin perjuicio de los derechos de los campesinos y aparceros árabes; un protocolo adicional condicionaba su vigencia a la virtual independencia del nuevo reino: Sicker, Martin (1999): *Reshaping Palestine: From Muhammad Ali to the British Mandate, 1831-1922*, Westport, Praeger Publishers, pp. 139-154. Estudio sobre el antisemitismo coetáneo: Arendt, Hannah (1987): *Los orígenes del totalitarismo. I. Antisemitismo*, Madrid, Alianza; Cohn, Norman (1983): *El mito de la conspiración judía mundial*, Madrid, Alianza.



LA GUERRA EN SIRIA Y LAS PARADOJAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Eugenia López-Jacoiste¹
Universidad de Navarra

Resumen:

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, los más de tres años de conflicto armado en Siria arrojan un resultado paradójico. En primer lugar, porque resulta ineludible comparar la agilidad decisoria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para intervenir militarmente en la crisis de Libia de 2011 con su pasividad y bloqueo político en relación con Siria. Por otra, porque sólo la inminente amenaza de una intervención militar en Siria en otoño de 2013 llevó a las partes involucradas y sus socios más importantes a alcanzar un plan de desarme químico en Siria asumido por el Consejo de Seguridad, igualmente incomparable en cuanto a sus términos, plazos y cumplimiento al establecido para Irak tras la primera guerra del Golfo. La mayor paradoja de la Comunidad internacional radica, no obstante, en la deplorable situación de desprotección y sufrimiento de la población civil y el drama de sus refugiados. Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad cometidos por todas las partes beligerantes – gubernamentales o no– quedarán impunes, ante el bloqueo político del Consejo de Seguridad ante la propuesta de remisión de la situación siria al Fiscal de la Corte Penal Internacional, a pesar de las declaraciones y condenas oficiales de las instituciones internacionales de derechos humanos.

Palabras clave: Siria, Consejo de Seguridad, Comunidad Internacional, refugiados, derechos humanos, armas químicas, derecho internacional penal.

Title in English: "Civil War in Syria and the Paradoxes of the International Community"

Abstract:

From the international law perspective, the three-year conflict in Syria shows a paradoxical result. First, because it is inevitable to compare the rapid decision making process of the United Nations Security Council to intervene militarily in the Libyan crisis of 2011 with its passivity and political blockade in relation to Syria. Furthermore, because only the imminent threat of military intervention in Syria in the fall of 2013 led to the parties involved and their key partners to achieve a chemical disarmament plan in Syria taken by the Security Council partners equally not comparable in their terms, deadlines and compliance to the terms established for Iraq after the first Gulf war. The greatest paradox of the international community lies, however, in the deplorable situation of vulnerability and suffering of the civilian population and the drama of the Syrian refugees. War crimes and crimes against humanity committed by all warring parties whether governmental or not, remain unpunished, given the political stalemate in the Security Council regarding the proposal to refer the Syrian situation to the Prosecutor of the International Criminal Court, despite official condemnations and statements of international human rights institutions.

Keywords: Syria, Security Council, International Community, refugees, human rights, chemical weapons, international criminal law.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Eugenia López-Jacoiste es profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Navarra.
Email: ejacoiste@unav.es.



1. Introducción

La complejidad del actual conflicto sirio viene marcada por la situación geopolítica y social del país y por la influencia de las denominadas “primaveras árabes”. Desde 2007 Bashar Al Assad es el Presidente de la República Árabe Siria, que cuenta con una población de unos 20 millones de habitantes de mayoría sunita, en la que conviven diversos grupos musulmanes como los drusos, alawuitas y los chiitas. En los últimos años, el discurso provocador de Damasco hacia las grandes potencias occidentales y algunos países árabes ha llevado a Siria a un aislamiento diplomático internacional y a un acercamiento a los islamistas más radicales, en detrimento de sus proyectos de reforma económica. Pero Siria sigue siendo un socio crucial para Irán y Rusia. Su emplazamiento hace que Irán llegue a Líbano y a Hezbolá por tierra. El puerto sirio de Tartús es la única base rusa en el Mediterráneo. Siria fomenta y cuida este vínculo comprado armas a Irán y Rusia, a pesar de las sanciones internacionales, ya que el régimen de Damasco estima que podrá resistir la actual situación si mantiene ambas relaciones.

Por otra parte, las manifestaciones sociales desencadenadas en diversos países del Norte de África a partir del 2010 provocaron reacciones muy diferentes en los Estados que las sufrieron. Mientras que en algunos (Marruecos, Yemen o Bahrein) se frenaron con tímidas reformas, en otros lograron acabar con dictaduras consolidadas durante décadas (Túnez y Egipto) convocándose elecciones libres, aunque todavía no se pueda hablar de un final feliz para ninguno. En cambio, Siria y Libia representan el lado más oscuro de esta Primavera Árabe². En ambos Estados las manifestaciones populares fueron violentamente reprimidas y pese a que crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y grandes flujos de refugiados son elementos comunes a ambas, la respuesta de la comunidad internacional ha sido – paradójicamente– muy diferente.

En el caso sirio, en estos tres largos años de conflicto armado se ha constatado unas 200.000 muertes y 4,25 millones de desplazados. Las protestas civiles sirias fueron duramente reprimidas en 2011 por los cuerpos de seguridad del Estado, en las que se puso de manifiesto el abrumador desequilibrio entre el Gobierno y la oposición. El primer foco de protestas aparece en Damasco, donde el 15 de marzo unas 100 personas desafiaron el estado de excepción y se manifestaron pidiendo la liberación de presos políticos. Posteriormente, se desencadenó un proceso violento con abundantes manifestaciones, no de forma simultánea, sino sucesivas, por la mayor parte del país. Las protestas se extendieron a otras ciudades fronterizas o cercanas a Turquía (Idlib, Yisser Asshugur o Latakia), a Líbano (Homs, Hama), o a Irak (Deir Ezsar). Las protestas también aparecieron en algunos barrios periféricos de Damasco (Qabún, Rukeddin, Meidán) y en algunas zonas de la campiña que rodea Damasco (Rif Dimashq). Desde el principio, la represión de las protestas corrió a cargo del Ejército. Aquella brutal represión gubernamental provocó que una parte de la sociedad civil y algunos sectores del Ejército se alzaran en armas formando el llamado Ejército Libre Sirio, a quien se sumaron otros grupos opositores al Gobierno como el Frente Islámico Sirio y grupos yihadistas vinculados a Al-Qaeda. Todos ellos luchan por el derrocamiento del régimen de Al Assad. Lejos de contener la rebelión, la represión gubernamental provocó una espiral de violencia que desembocó en una guerra civil con una gran diversidad de grupos rebeldes armados³.

² Cervel Hortal, María José: "La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria)", Documento de opinión 30/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEEO30-2014_UE_PrimaveraArabe_MJoseCervell.pdf.

³ Thielbörger, Pierre: "Die Anerkennung oppositioneller Gruppen in den Fällen Libyen (2011) und Syrien (2012)", *Humanitäres Völkerrecht*, vol. 26 (2013), pp. 34-42.



A mediados de 2012, la llegada de armas pesadas a la oposición y el apoyo de inteligencia externa, principalmente desde Turquía, permitió a los rebeldes ocupar zonas de población mayoritariamente sunita. También en 2012, comenzaron a llegar grupos yihadistas radicales que se unieron al bando rebelde para derrocar a Bashar Al Assad. Sin embargo, muchos de estos grupos terroristas son más extremos en su actuar que la oposición política y tienen una visión distinta del futuro de Siria, por lo que con el tiempo se van distanciando gradualmente del bando rebelde, hasta llegar a mantener incluso enfrentamientos entre ellos. Desde finales de 2012, se empezaron a registrar enfrentamientos armados de distinta intensidad entre los mencionados rebeldes islamistas y los grupos kurdos sirios.

Ante esta situación, en 2013, la estrategia del Gobierno sirio se centró en formar un círculo defensivo alrededor de Damasco, eliminar los rebeldes la ciudad de Homs y atacar la resistencia en Aleppo. Aunque las tropas del régimen estaban mejor equipadas, la superioridad numérica de los rebeldes era evidente, por lo Bashar Al Assad decidió pasar al ataque con el objetivo de dominar Homs y Damasco con el fin de poder ganar la guerra aprovechándose de la fragmentación política y militar de la oposición.⁴ El 21 de agosto de 2013 tuvo lugar un hecho trascendental en la guerra en Siria: un ataque con cohetes que portaban gas sarín en un suburbio de Damasco y que provocó la muerte de 1.429 personas⁵. Ante estos hechos, la comunidad internacional, los Estados Unidos y muchos otros Estados no sólo condenaron el ataque y culparon al régimen de haber utilizado armas prohibidas en contravención de las normas internacionales, sino que en un intento de frenar la escalada de violencia se sucedieron diversas reuniones diplomáticas de negociación con el fin de establecer una hoja de ruta para la paz. Dichas reuniones se conocen como las Conferencias de Ginebra I y II, que no dieron los frutos que se esperaba, por lo que en marzo de 2014, la situación en Siria seguía siendo la típica de un conflicto armado sin atisbos de un alto el fuego inmediato y sin mecanismos eficaces de protección a la población civil. En junio de 2014, Al Assad salió reelegido como Presidente de la República sin conseguir apaciguar el auge de los grupos yihadistas radicales. En particular, las atrocidades del llamado Estado Islámico contra objetivos e intereses occidentales y musulmanes empujaron a los Estados Unidos a liderar una coalición internacional, que cuenta ya con la participación de más de cuarenta Estados para combatir el terrorismo en Siria y en Irak⁶.

Teniendo en cuenta estos hechos, el presente artículo pretende analizar por qué el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas parece permanecer al margen del conflicto, al menos hasta el otoño de 2013 (2), a pesar de ciertas acciones de otros órganos onusianos y de las iniciativas de la Liga Árabe (3). Se analiza, en particular, el plan de desarme químico

⁴ Laborie Iglesias, Mario: "La división del apoyo internacional a la oposición siria es global", *Esglobal* (3 junio 2013), en <http://www.esglobal.org/la-division-del-apoyo-internacional-a-la-oposicion-siria>.

⁵ Richter, Paul: "John Kerry says Syria Chemicals attack killed at least 1,429 people", *Los Angeles Times*, 30 de agosto de 2013, en <http://www.latimes.com/world>.

⁶ Dicha coalición cuenta con la participación de más de cuarenta Estados, entre ellos importantes Estados árabes de peso en la región, como Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, o los Emiratos Árabes Unidos. También colabora España quien, a pesar de tardar en unirse a la coalición internacional para combatir a los terroristas, ha dejado claro que no participará en ataques aéreos ni pondrá tropas sobre el terreno, sino que "contribuirá a hacer aquello en lo que se le considere más eficaz", entre lo que ha apuntado el adiestramiento de las fuerzas armadas de otros países. A muchos sorprendió que España durante la cumbre de la OTAN de septiembre de 2014 en Gales no se integrase en la coalición internacional liderada por Washington para frenar el avance de los yihadistas, esgrimiendo además como argumento principal que España ya participaba en numerosas misiones internacionales y que, en cualquier caso, se estaba a la espera de lo que pudiera hacer la OTAN. Hubo que esperar a finales del citado mes hasta que el titular de Defensa anunciase que España está dispuesta a facilitar sus bases nacionales para las operaciones de la coalición y a contribuir en las tareas de transporte y abastecimiento de combustible para los aviones. Véase, "El Gobierno Español estudia cómo contribuirá España a la coalición internacional contra los yihadistas", *ABC*, 10 de octubre de 2014.



consensuado entre Rusia y Siria, pero asumido e impuesto por el Consejo de Seguridad como consecuencia del uso del gas sarín (4). Este análisis quedaría incompleto sin la debida atención a la dramática situación de la población civil ante las graves violaciones del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los derechos humanos (5). A modo de conclusión se debe hacer balance y una reflexión crítica sobre la respuesta de la comunidad internacional ante este conflicto para restablecer la paz en Siria y la protección de su población civil (6).

2. La pasividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La rápida actuación del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en caso de Libia se contrapone a la pasividad ante la crisis siria; el desenlace libio está sirviendo para justificar las posiciones actuales de algunos miembros permanentes del Consejo. Como es sabido, el Consejo de Seguridad adoptó diversas medidas para hacer frente al conflicto interno libio: remitió el caso al Fiscal de la Corte Penal Internacional –en la Resolución 1970 (2011)– e impuso un embargo de armas, prohibiciones de viaje, la congelación de activos, una zona de prohibición de vuelos y autorizó a los Estados a adoptar medidas para proteger a los civiles –Resolución 1973 (2011)–, pero con una formulación muy particular. Así, en el apartado 4 de la parte dispositiva, el Consejo:

“Autoriza a los Estados Miembros [...] a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias para proteger a los civiles [...] aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio...”⁷

Los acontecimientos posteriores a la Resolución 1973 desbordaron ampliamente las previsiones de ese apartado 4. La intervención de la OTAN –con Francia y Reino Unido a la cabeza– mediante la intervención aérea, el suministro de armas y el envío de asesores militares, fue decisiva no ya para la protección de los civiles sino para el triunfo de los que inicialmente se vino en llamar los rebeldes. Como es sabido, Rusia y China se abstuvieron en la votación de aquella resolución, al igual que Brasil, India y Alemania, esgrimando fundamentalmente como razón sus reservas sobre el uso de la fuerza como medio idóneo para proteger a la población civil, aunque dejaron hacer al resto, a pesar de que el resultado final sobrepasó, sin duda, la autorización concedida.

Ante una situación humanitaria en Siria comparable a la de Libia, al menos, en cuanto a la represión feroz gubernamental y al número de víctimas, la acción del Consejo de Seguridad para restablecer la paz y seguridad internacionales en Siria es francamente magra e insuficiente. Desde que comenzó la crisis, el desacuerdo entre sus miembros permanentes impide la adopción de resoluciones. En octubre de 2011, Alemania, Francia, Portugal y el Reino Unido presentaron un proyecto de resolución que condenaba las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas por el ejército sirio, el uso de la fuerza contra civiles y exigía el fin de la situación, a pesar de que hubiese sido deseable un embargo de armas y la solicitud de apelar a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que estudiase si la represión ejercida por el Gobierno sirio podría remitirse a la Corte Penal Internacional. Para evitar el veto ruso y chino, el proyecto de resolución no contemplaba la adopción de sanciones, si bien advertía de que se estaba dispuesto a

⁷ S/RES/1973 (2011).



contemplar esa opción⁸ y tampoco se hacía referencia a la recomendación de la Alta Comisionada. A pesar de rebajar los contenidos de la proyectada resolución, tal y como había sido anunciado, el proyecto fue vetado por Rusia y China esgrimiendo como argumento el nefasto uso de la fuerza del caso libio⁹. Como alternativa, Rusia, con el apoyo de China presentó otro proyecto de resolución que igualmente llevó al Consejo al bloqueo. El proyecto de Rusia incidía también en la condena de la violencia y abusos de los derechos humanos contra la población civil, pero sobre todo en la ejercida por los “civiles” opuestos al Gobierno y no exigía tampoco sanciones a Siria. Rusia contó con el apoyo del grupo BRICS, presente en el Consejo de Seguridad (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) quienes compartían la idea de que en Libia se había hecho un uso indebido de las resoluciones del Consejo de Seguridad y que su ejecución había dio mucho más allá del mandato previsto.

En esencia, lo que realmente preocupaba en el Consejo era la intención oculta de los patrocinadores de las resoluciones, puesto que no siempre excluían con claridad la intervención militar para solucionar la crisis de Siria¹⁰. Ante el bloqueo del Consejo, algunos de sus miembros permanentes expresaron su decepción¹¹ o su indignación¹², mientras que Alemania subrayó el incumplimiento de las responsabilidades del Consejo con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.¹³ A lo más que llegó el Consejo de Seguridad consistió en emitir una “declaración de prensa” cuando se produjeron varios ataques a algunas embajadas en Damasco de países hostiles al actual Gobierno¹⁴. Pero ni siquiera se pudo emitir una “declaración del Presidente” del Consejo de Seguridad contra Siria.

En febrero de 2012, Marruecos presentó otro proyecto de resolución en nombre de la Liga Árabe¹⁵, en el que se exigía al Gobierno de Siria que se ajustara al Plan de Acción de la Liga Árabe aprobado en noviembre de 2011, que no contemplaba la imposición de sanciones. Esta propuesta fue vetada igualmente, pero sólo por Rusia y China que consideraron que también deberían tomarse medidas contra los grupos armados opositores.¹⁶

En julio de 2012, se presentó otro proyecto de resolución que, por primera vez en esta crisis, se basaba en el Capítulo VII de la Carta y proponía la adopción de medidas en virtud del artículo 41 de la Carta si en un plazo de diez días las autoridades sirias no cumplían sus compromisos y, en particular, las Resoluciones 2042 y 2043 (2012). Sin embargo, chocó de nuevo con el voto en contra de Rusia y China, que se justificaban señalando que la presión de sanciones sólo pretendía favorecer la participación militar externa en los asuntos internos sirios¹⁷. El tercer intento fallido tuvo lugar pocos meses después, cuando el Consejo se propuso apoyar el Comunicado Final adoptado por el denominado Grupo de Acción para

⁸ El texto puede verse en S/2011/612. El apartado 11 de la parte dispositiva expresaba la intención de examinar la aplicación de la resolución por parte de Siria en un plazo de 30 días y de “estudiar sus opciones, incluida la de adoptar las medidas previstas en el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas”.

⁹ S/PV.6627, de 4 de octubre de 2011, p. 4.

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹¹ Así lo hizo el Reino Unido, *Ibid.*, p. 7.

¹² Es el caso de los Estados Unidos, *Ibid.*, p. 9.

¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴ Security Council Press Statement on Embassy attacks in Damascus (12-VII-2011). Véase: <http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10321.doc.htm>.

¹⁵ Con el apoyo de otros 18 Estados (véase el texto en S/2012/77). En la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 31 de enero de 2012, el Secretario General de la Liga Árabe solicitó expresamente la adopción por parte del Consejo de una resolución de apoyo a la adoptada por el Consejo de la Liga el 22 de enero (S/PV.6710, p. 10).

¹⁶ S/PV. 6711, de 4 de febrero de 2012, pp. 9-10.

¹⁷ S/PV.6810, p. 9. También, Rusia calificó el proyecto de parcial porque “las amenazas de sanciones se dirigían exclusivamente al Gobierno de Siria” (S/PV.6810, p. 9), argumento que compartieron China (S/PV.6810, p. 14) y Sudáfrica (S/PV.6810, p. 12).



Siria, convocado por el Enviado Especial Conjunto y constituido el 30 de junio de 2012. Dicho Comunicado Final contenía medidas concretas que deberían adoptar las partes para aplicar íntegramente el plan de seis puntos del Enviado Especial Conjunto y las Resoluciones 2042 y 2043 (2012) del Consejo de Seguridad. Igualmente contenía principios y directrices para una futura transición política¹⁸. El proyecto de resolución hacía suyo en su totalidad el Comunicado Final del Grupo de Acción que se incorporaba como anexo. Sin embargo, la participación de China y Rusia en el Grupo de Acción no impidió que estos Estados vetaran de nuevo el proyecto.

Ante estos desencuentros políticos, el Consejo de Seguridad ha intentado paliar su inactividad coercitiva a través de Declaraciones de la Presidencia. Así, el 3 de agosto de 2011, su Presidente “condena las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles por las autoridades sirias”, “pide que se ponga inmediatamente fin a todo acto de violencia e insta a todas las partes a que actúen con la máxima moderación”, “pide a las autoridades sirias que respeten plenamente los derechos humanos” y termina estimando que “la única solución a la crisis actual es poner en marcha un proceso político inclusivo y dirigido por Siria”¹⁹. En marzo de 2012, una vez que ya se había producido el nombramiento del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes, el Consejo de Seguridad apoyó su propuesta de reconciliación –sintetizada en seis puntos– pidiendo a los Estados su colaboración de buena fe con el Enviado²⁰. Eso sí, para hacer valer los citados seis puntos, el Consejo de Seguridad creó la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (UNSMIS), en su Resolución 2043 (2012), para que supervisara el cese de la violencia en todas sus formas. El mandato de la UNSMIS ha sido prorrogado en sucesivas ocasiones²¹ y ha contado con 300 observadores militares no armados, así como con 71 civiles internacionales y 14 nacionales. Un mes después, en abril 2012, el Consejo volvió a instar al Gobierno sirio a cumplir cuanto antes los compromisos asumidos, a cesar los movimientos de tropas hacia los centros de población, a dejar de utilizar armas pesadas en dichos centros y a comenzar la retirada de las concentraciones militares en ellos.²² Por último, en este intento de suplir la pasividad del Consejo, su Presidente volvió a condenar de forma solemne las violaciones de derechos humanos cometidas por las autoridades sirias en una Declaración de 2 de octubre de 2013²³.

En septiembre de 2013, tras la constatación del uso del gas sarín en un suburbio de Damasco, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución, 2118 (2013), como medida obligatoria según el capítulo VII de la Carta, haciendo suyo el plan de desarme químico pactado por todas las partes implicadas que contemplaba todo un programa de control y destrucción de las armas químicas existentes en Siria. Posteriormente, con el fin de hacer frente a la grave situación de la población civil, el Consejo ha adoptado la Resolución 2139 (2014), de 22 de febrero de 2014 en la que, entre otras medidas, exige que “se respeten el principio de la neutralidad médica y franqueen el paso a todas las zonas al personal, el equipo, el transporte y los suministros médicos, incluido el material quirúrgico, y recuerda que, con arreglo al Derecho internacional humanitario, los heridos y los enfermos deben recibir, en la medida en que sea factible y con la mínima dilación, la atención y los cuidados médicos que exija su condición y que se debe respetar y proteger al personal, las instalaciones y el transporte médicos y humanitarios, y expresa grave preocupación a este respecto por la

¹⁸ Sobre la iniciativa, puede verse el Informe del Secretario general relativo a la aplicación de la resolución 2043 (2012), de 21 de abril de 2012, del Consejo de Seguridad (S/2012/523), pp. 10-11 y 20-24.

¹⁹ S/PRST/2011/16, de 3 de agosto de 2011.

²⁰ S/PRST/2012/6, de 21 de marzo de 2012. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad

²¹ Véase. Resolución 2131 (2013), de 18 de diciembre de 2013..

²² S/PRST/2012/10, de 5 de abril de 2012, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad.

²³ S/PRST/2013/16. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 2 de octubre de 2013.



retirada de los suministros médicos de los cargamentos humanitarios” (punto 8) y que “todas las partes adopten todas las medidas adecuadas para proteger a la población civil” (punto 9). Huelga decir que esta última Resolución, a pesar de sus bondades de contenido, ha aportado pocas acciones decisivas a favor de la población civil, al carecer de la fuerza vinculante del capítulo VII de la Carta.

El bloqueo político del Consejo de Seguridad hasta septiembre de 2013 ha sido duramente criticado, sobre todo, en comparación con la agilidad de sus resoluciones en el caso de Libia²⁴. El veto ruso evidencia, por una parte, que el Kremlin no estaba dispuesto a permitir otra intervención militar para derrocar a un régimen amigo bajo la tapadera de una falsa “responsabilidad de proteger” a la población civil, tal y como se hizo en el caso libio. Por otra, evidencia también la intención de Rusia de “reconquistar” su poder hegemónico en la política internacional, aunque sea a un alto precio. El conflicto sirio resulta ser, lamentablemente, un ejemplo más de la subordinación del Consejo a las exigencias de la geoestrategia²⁵.

Esta misma conclusión se puede extraer también de la sesión del Consejo de Seguridad del jueves 22 de mayo de 2014, en la que por 13 votos a favor, 2 votos en contra y ninguna abstención se rechazó el proyecto de resolución S/2014/348, presentada por Francia y apoyada por más de 65 Estados que, sobre la base del denominado informe “Cesar”, hubiese permitido remitir las violaciones graves de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra a la Corte Penal Internacional²⁶. Desde hacía más de un año, la Comisión de Investigación llegó a la conclusión de que la Corte Penal Internacional era la única sede idónea para llevar a cabo la lucha contra la impunidad en Siria. Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también había pedido al Consejo en reiteradas ocasiones que remitiera la situación de Siria a la Corte, la última vez en abril de 2014.

Según explicó Francia, su proyecto de resolución tenía por objeto aplicar, al conflicto sirio, el principio no de impunidad ante las graves violaciones de derechos humanos, ya asumido y aplicado en resoluciones anteriores, como por ejemplo, en las Resoluciones 2118 (2013) y 2139 (2013). De ahí que sin menoscabar la integridad territorial de Siria, el proyecto de resolución apelaba a la Corte Penal Internacional, tal y como se había hecho ante los crímenes de Darfur – en la Resolución 1593 (2005) – y de Libia – en la Resolución 1970 (2011) –, recordando a los miembros del Consejo cómo en aquellas ocasiones ningún Estado miembro votó en contra ante la gravedad de la situación.²⁷ En el debate del Consejo de Seguridad, el representante francés dejó claro que de rechazarse su propuesta, se estaría apoyando de facto al régimen de Damasco, al margen del debate de quién era responsables de los crímenes, y – al mismo tiempo – el veto supondría un veto a la justicia internacional y una exoneración a Al-Qaida²⁸. En términos semejantes, el representante de los Estados Unidos

²⁴ Sobre la crisis libia, véase el conjunto de estudios doctrinales de los profesores Bermejo, Gutiérrez; Espada, Cervell y López-Jacoiste en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2011), pp. 9-208; Saira Mohamed: “Omissions, acts, and the Security Council’s (in)actions in Syria”, *Boston University International Law Journal*, vol. 31 (2013), pp. 413-434; Berenguer Hernández, F. J., “¿Hacia dónde nos lleva la guerra civil siria?”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 168 (2014), p. 90.

²⁵ Andrés Sáenz de Santamaría, María Paz.: “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 93/2012 (18 de diciembre de 2012); Garwood-Gowers, Andrew.: “The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the Exception, Syria as the Norm”, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 36, no. 2 (2013), pp. 594-618.

²⁶ Véase. “A report into the credibility of certain evidence with regard to torture and execution of persons incarcerated by the current Syrian regime”, S/2014/244 (4 abril 2014).

²⁷ S/PV.7180, de 22 de mayo de 2014, p. 3.

²⁸ *Ibid.*, p. 4.



también hizo referencia que el veto anunciado por Rusia y China ante el proyecto de resolución contribuirían “a la impunidad no solo de Al Assad sino también de los grupos terroristas.”²⁹ La Federación de Rusia cuestionaba la intencionalidad de la propuesta de Francia, aun conociendo su oposición y la de China y a sabiendas que con ella se rompía la fructífera unidad política de los cinco miembros permanentes del Consejo, tal y como se manifestó en la Resolución 2118 (2013) sobre la destrucción de las reservas químicas y la Resolución 2139 (2014), relativa a las cuestiones humanitarias.³⁰ El representante ruso explicó que su veto pretendía “evitar intentar utilizar la CPI para exacerbar aún más las pasiones políticas y sentar las bases definitivas para una futura intervención militar”. Es más, a juicio de Rusia, “no se puede hacer caso omiso del hecho de que la última vez que el Consejo de Seguridad remitió una causa a la Corte Penal Internacional – es decir, el caso de Libia en virtud de la Resolución 1970 (2011) – no ayudó a resolver la crisis, sino que añadió más leña al fuego del conflicto. Tras la cesación de las hostilidades, la Corte Penal Internacional tampoco contribuyó al restablecimiento de la verdad ni la justicia en Libia y, en cambio, evadió las cuestiones más apremiantes”³¹. Sin duda, esta confrontación política supone un nuevo bloqueo del Consejo que deja sin respuesta cómo hacer frente a las matanzas y al asedio de la población civil.

3. La acción de otros órganos de las Naciones Unidas, la Liga Árabe y la Unión Europea

En relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, hay que destacar ciertos elementos novedosos del conflicto sirio en comparación con el libio, gracias a la acción complementaria de otros órganos de la ONU, la Liga Árabe o la UE.

A partir de diciembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una postura muy activa frente a la crisis siria. Por una parte, aprobó la Resolución 66/176 sobre la situación de los derechos humanos en Siria, condenando la situación, invitando al Secretario General a prestar apoyo a la misión de observadores de la Liga Árabe y exhortando a las autoridades sirias a cumplir las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos. En febrero de 2012 adoptó otra Resolución, la 66/253 en la que acogía las iniciativas de la Liga de los Estados Árabes, patrocinada por el Grupo de los Estados Árabes e inspirada en el proyecto de resolución fracasado días antes en el Consejo de Seguridad. Se exigía en ella el fin de la violencia, la libertad de los detenidos arbitrariamente, la retirada de las fuerzas armadas de las poblaciones, el respeto de la libertad de manifestación y el pleno acceso y circulación sin trabas de las instituciones de la Liga y de los medios de comunicación. En la resolución, la Asamblea apoyaba asimismo la decisión de la Liga de los Estados Árabes de facilitar una transición política y solicitaba a los demás órganos de las Naciones Unidas que prestasen apoyo a los esfuerzos de la Liga con el fin de promover una solución pacífica, incluido el nombramiento de un Enviado Especial. En agosto de 2012, adoptó otra Resolución, la 66/253 B, en la que, entre otras cuestiones, reafirmó el apoyo al Enviado Especial Conjunto, exigió a todas las partes el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, expresó la preocupación por la situación humanitaria e hizo un llamamiento a favor de una transición política inclusiva. El 20 de diciembre de 2012, la Asamblea adoptó la Resolución 67/183, en la que se solicitó al Gobierno que permitiera que la Comisión de Investigación de la ONU accediera libremente y sin condiciones a cualquier punto del país. Ya en mayo de 2013, la Asamblea adoptó la Resolución 67/262 en la que alentaba al Consejo de Seguridad a que

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 13.

³¹ *Ibid.*, *Idem.*



estudiase “medidas apropiadas” para garantizar la rendición de cuentas por la violencia y las violaciones de derechos humanos existentes en Siria. Esta resolución incluía el llamamiento más enérgico formulado por la Asamblea General de la ONU hasta la fecha para que se investigaran de forma independiente e imparcial todas las presuntas violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario desde el inicio del levantamiento en Siria, en marzo de 2011. Exigía, al mismo tiempo, que se concediese un mandato más amplio a la Comisión Internacional Independiente sobre Siria y se le permitiese mayor acceso para que pudiera llevar a cabo su labor de investigación.

Por otra parte, también el Secretario General ha desempeñado un papel protagonista en este conflicto, actuando como enlace entre la Liga de los Estados Árabes y el Consejo de Seguridad, en concreto, trasladado al Consejo las iniciativas de la Liga. En febrero de 2012, se adoptó un acuerdo entre los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la Liga de los Estados Árabes para nombrar a Kofi Annan como Enviado Especial Conjunto para Siria. En marzo de 2012, se acordó con el Gobierno sirio un Plan de Paz de seis puntos³², que si bien su aplicación ha sido más teórica que práctica, supuso, al menos, una alternativa a la pasividad del Consejo de Seguridad y a la intervención militar reclamada por algunos Estados. El fracaso del Plan de Paz llevó a Annan a presentar su dimisión y al nombramiento del Sr. Lakhdar Brahimi como mediador especial dada su larga y refutada trayectoria diplomática. Posteriormente, el Secretario General propuso al Consejo de Seguridad la creación de la UNSMIS con el fin de vigilar el cese de la violencia armada en todas sus formas y por todas las partes y para vigilar y apoyar la plena aplicación de la propuesta del plan de paz de seis puntos.

Merece la pena destacar asimismo, las acciones y declaraciones del Consejo de Derechos Humanos en relación con Siria, ya que en todas ellas se manifiesta una preocupación clara por los abusos de derechos humanos cometidos en estos años por parte de todas las partes implicadas. En abril de 2011, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos creó una comisión para estudiar e informar sobre la situación de los derechos humanos de la población civil en Siria. La Alta Comisionada presentó el informe ante el Consejo de Seguridad, en agosto 2011, y calificó los hechos documentados como crímenes contra la humanidad. En ese mismo mes, el Consejo de Derechos Humanos decidió en su resolución S-17/1 crear otra comisión de tres expertos para investigar las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos cometidas desde marzo de 2011 en Siria e identificar a sus responsables. Sus informes recogen de forma ordenada e inequívoca la comisión de crímenes de lesa humanidad por todas las partes beligerantes, aunque con más intensidad por parte del Gobierno.

Es cierto que ni el Secretario General de la ONU ni el de la Liga Árabe, ni la Asamblea General ni la Alta Comisionada para los Derechos Humanos han permanecido impasibles frente a la situación de la población civil. Cada uno de ellos ha actuado de acuerdo con sus respectivas competencias en el marco de sus funciones y mandatos. Sin embargo, ante el aumento progresivo de la violencia y abusos sistemáticos de los derechos humanos no bastan las condenas por parte del Consejo de Derechos Humanos, como ya lo hizo en su resolución de junio de 2014, sino que deberían adoptarse medidas para frenar tales crímenes³³. Tampoco

³² El Plan establece el inicio de un proceso político, el cese de la violencia por todas las partes bajo supervisión de las Naciones Unidas el acceso de ayuda humanitaria, la excarcelación de los presos políticos, el libre acceso a la prensa y la aceptación de las manifestaciones pacíficas y de la libertad de asociación.

³³ Así, en efecto, el párrafo 12 de la Resolución A/HRC/26/L.4/Rev.1, de 27 de junio de 2014, “condena las continuas violaciones manifiestas, generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos y todas las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas por las autoridades sirias y las milicias progubernamentales, incluidos los bombardeos aéreos contra zonas civiles, en particular el uso indiscriminado de barriles-bomba,



el Consejo de Derecho Humanos ni la Alta Comisionada para los Derechos Humanos gozan de competencia para solicitar al Fiscal de la Corte Penal Internacional que inicie sus facultades para no dejar impunes tales violaciones, ya que la República Árabe Siria no ha ratificado su Estatuto. Por tanto, la única persecución judicial posible de tales crímenes queda en manos del Consejo de Seguridad que debería activar el artículo 13 b) del Estatuto de Roma, tal y como ya lo hizo en la resolución 1970 (2011) sobre Libia.

Como no podía ser menos, la Liga de los Estados Árabes ha impulsado también constantes acciones internacionales con el propósito de poner fin al conflicto árabe, destacando en este sentido los acuerdos alcanzados con el Gobierno sirio en noviembre de 2011. Tales acuerdos incluían el envío de una misión de observadores, la aprobación entonces de un Plan de Acción árabe para resolver la crisis de Siria que se desarrollará con posterioridad mediante la adopción de aquella propuesta de paz de seis puntos en enero de 2012 y la iniciativa de nombrar al Enviado Especial Conjunto.

Por su parte, la UE ha adoptado sanciones económicas contra Siria como consecuencia de la violencia contra la población civil y para compensar los fracasos de los proyectos de resolución presentados al Consejo de Seguridad de la ONU. De forma un tanto desafinada y poco planificada, a partir del 9 de mayo de 2011, el Consejo fue aprobando decisiones y reglamentos con muy diversas “medidas restrictivas contra Siria y contra las personas responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil de Siria”³⁴. Su primera Decisión incluía un “Anexo” con los nombres de varios responsables de los ataques entre los que no se incluía, en ese momento, al Presidente. Unos días después, se aprobó una ampliación de las personas objeto de las sanciones³⁵, incluyendo ya al Presidente de la República y así sucesivamente, casi hasta la actualidad. En una de esas actualizaciones de la lista, la UE incluyó a numerosos empresarios no implicados en la represión de la rebelión, y amplió igualmente el contenido de las sanciones hasta llegar a prohibir “la adquisición, importación o transporte de crudo y productos derivados del petróleo procedentes de Siria”³⁶. Además, la UE ha suspendido parcialmente el Acuerdo de cooperación económica entre la UE y Siria³⁷.

4. La destrucción de las armas químicas: un compromiso colectivo

El punto de inflexión que dará lugar a la primera acción coercitiva del Consejo de Seguridad fueron los ataques de 21 de agosto de 2013 con armas químicas (gas sarín) en un suburbio de Damasco. A pesar de no existir certeza sobre el responsable de la autoría, sólo existe la certeza de su utilización y de los miles de muertos entre la población civil, rebeldes e incluso

misiles balísticos, cloro gaseoso y bombas en racimo, y otros actos que pueden equivaler a crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad”.

³⁴ Véase., por ejemplo, la Decisión 2011/273/PESC del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DOUE, L 121, p. 11); Reglamento (UE) no 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE, L 121, p. 1).

³⁵ Decisión de Ejecución 2011/302/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/273/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DOUE, L 136, p. 91).; Reglamento de Ejecución (UE) no 504/2011 del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por el que se aplica el Reglamento (UE) no 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE, L 136, p. 45).

³⁶ Decisión 2011/522/PESC del Consejo, de 2 de septiembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/273/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DOUE, L 228, p. 16); Reglamento (UE) no 878/2011 del Consejo, de 2 de septiembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (UE) no 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE, L 228, p. 1).

³⁷ Decisión del Consejo, de 2 de septiembre de 2011, por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria (DOUE, L 228, p. 19).



algunos efectivos del ejército sirio. Pocos días después de la matanza, los Estados Unidos amenazó con la intervención militar y comenzó el transporte de sus tropas hacia Golfo Pérsico. La reacción del Kremlin no se hizo esperar y su clara oposición a una eventual intervención militar autorizada por el Consejo de Seguridad facilitó un renovado esfuerzo negociador, primero entre Rusia y su amigo Al Asad y después, entre Rusia y los Estados Unidos. Así, en efecto, el 14 de septiembre de 2013, el secretario de Estado norteamericano, John Kerry, y su homólogo ruso, Sergei Lavrov, alcanzaron en Ginebra –denominada Conferencia de Ginebra I– un acuerdo para evitar la acción militar promovida por Washington si Bashar Al Assad se comprometía a eliminar su armamento prohibido, para lo cual debía entregar una lista de sus productos químicos y permitir que inspectores internacionales eliminasen todas sus armas. En esta ocasión, la amenaza del veto ruso fue positiva, ya que los hechos posteriores demostraron que todavía quedaban espacios de negociación. El 27 de septiembre de 2013 y con base al acuerdo alcanzado entre Rusia y Siria, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución 2118 (2013) en cuyo Anexo I se recoge la decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, titulada “Decisión sobre la destrucción de las armas químicas sirias”. La Resolución daba una semana al régimen sirio para que informase sobre las cantidades precisas de sus depósitos de armas químicas y entregase su arsenal³⁸. También abría un plazo hasta noviembre de 2013 para que Siria permitiese que inspectores internacionales certificaran esos datos. De acuerdo con lo previsto, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) recibió la declaración inicial de las armas químicas en posesión de Siria y su aceptación de destruirlos. Sin duda, el patrocinio ruso al régimen de Damasco predeterminó la respuesta siria que fue acogida con alivio por la comunidad internacional, ya que de lo contrario, la respuesta militar hubiese supuesto una masacre aún mayor.

En cuanto a los contenidos, hay que destacar que la Resolución 2118 (2013) condenaba enérgicamente el uso de armas químicas en Siria, en particular, el ataque del 21 de agosto de 2013, que "viola el derecho internacional". Se establece que Siria "no podrá utilizar, desarrollar, producir, adquirir, almacenar o retener armas químicas, ni transferir, directa o indirectamente, armas químicas a otros Estados o actores no estatales". El documento subraya que la misma prohibición afecta a todas las partes beligerantes en Siria. Es decir, sin señalar expresamente al responsable de los actos del 21 de agosto. Igualmente la Resolución contemplaba que, en caso de incumplimiento de sus mandatos, incluyendo la transferencia no autorizada de armas químicas o cualquier uso de armas químicas en Siria, "se impondrán medidas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas". Pero esas medidas no quedaban detalladas en la resolución, por lo que, en su caso, deberían ser objeto de una nueva ronda de negociaciones y votaciones en el Consejo de Seguridad. Además, se exigía que los actores no estatales "no desarrollen, adquieran, fabriquen, posean, transporten, transfieran o usen armas nucleares, químicas, o biológicas, y sus métodos para lanzarlas", y se exige que los Estados, en particular, a los países vecinos de Siria, denuncien "de inmediato" cualquier violación de este apartado al Consejo de Seguridad. Puesto que Siria se había comprometido a cumplir con "todos los aspectos" de la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ sobre la "expedita destrucción" de las armas químicas y su "rigurosa verificación", en esta Resolución se estableció un sistema de supervisión a través de la OPAQ que informaría mensualmente al Consejo de Seguridad. Por otra parte, en la Resolución se impone a todos los Estados Miembros (de la ONU) la prohibición de dispensar cualquier tipo de apoyo a los actores no estatales que intentasen conseguir, transferir o utilizar "armas nucleares, químicas o biológicas", así como los medios para lanzarlas. Y, por último, se alienta a los Estados Miembros a que respalden, incluso con personal, equipos y apoyo técnico y financiero, la

³⁸ S/PV.7038, de 27 de septiembre de 2013.



aplicación de la eliminación del programa de armas químicas de Siria. Como se puede comprobar, esta Resolución respalda plenamente el comunicado de Ginebra del 30 de septiembre de 2012, que establecía varios pasos "clave" para la transición política en Siria, que buscaba la futura creación de un Gobierno de transición con "plenos poderes ejecutivos" y que podría incluir a miembros del gobierno actual, líderes de la oposición y otros grupos.

En su conjunto, la Resolución 2118 (2013) es positiva en el sentido que supone un plan de desarme más creíble, específico y detallado que el impuesto a Irak en 1991 tras su invasión de Kuwait. Sin embargo, adolece de algunas cuestiones interesantes que hubiesen reforzado la intencionalidad teórica de esta resolución. Así, por ejemplo, aunque se condena el uso de armas químicas, no atribuye culpabilidades. Su párrafo 15 establece que los miembros del Consejo "expresan su firme convicción de que aquellos individuos responsables del uso de armas químicas en la República Árabe de Siria deberían ser responsabilizados por ello". No señala la responsabilidad directa de Bashar Al Assad en el ataque del 21 de agosto de 2013 y se elimina la referencia a que el régimen sirio respondiese por ese crimen ante la justicia internacional como se contemplaba en su proyecto. Se echa en falta una remisión a la Corte Penal Internacional, por lo que resulta poco creíble la intención de exigir responsabilidades, si no se activan los procedimientos de acción del Fiscal de la Corte Penal Internacional. Además, la redacción del párrafo 15 parece reconocer implícitamente que los responsables no son necesaria y exclusivamente miembros del régimen de Damasco, con lo que se pretendería afirmar, según han reiterado con frecuencia los medios rusos, que la oposición islamista ha utilizado también ese tipo de armas.

El párrafo 21 de la Resolución 2118 (2013) dista mucho del párrafo 13 de la Resolución 1441 (2002) relativa a Irak, ya que establece que en caso de incumplimiento de esta resolución, incluyendo la transferencia no autorizada de armas químicas, o cualquier uso de armas químicas por quienquiera que sea en la República Árabe de Siria, se impondrán medidas conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas". En el caso de Irak, se le advertía de forma breve (pero elocuente) que "en caso de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias."³⁹

Como se puede observar, la Resolución 2118 (2013) evita cualquier referencia a la "responsabilidad de proteger" a los civiles, que fundamentó la Resolución 1973 (2011) por la que se autorizó a los Estados Miembros a "tomar todas las medidas necesarias" en Libia para "proteger a los civiles y a las áreas pobladas bajo amenaza de ataques". Y es que la sombra de Libia todavía está presente. Por ello, tras la aprobación de la Resolución 2118 (2013), Rusia advirtió que, no solo el Gobierno, sino también los grupos rebeldes sirios y yihadistas tendrán que colaborar en la seguridad de los inspectores internacionales, lo que parece sugerir que la oposición tendrá que contener su ofensiva para el cumplimiento de un plan que, de forma indirecta, da por hecho la permanencia de Bashar Al Assad en el poder. Por su parte, las fuerzas rebeldes sirias, manifestaron su oposición a esta Resolución, ya que, a su juicio, suponía un espaldarazo para el régimen de Damasco.

No hay que olvidar que el futuro de Siria, según recuerda el párrafo 16 de la Resolución 2118 (2013), pasa por la reanudación efectiva de la conferencia de Ginebra. Posponer el problema puede ser el preludio de una huida hacia delante, pudiendo convertirse esta solución en otro asidero para el régimen de Al Assad. En definitiva, la Resolución ha servido para controlar las armas químicas en Siria, pero también para lavar de cara de los Estados Unidos que se veía incitado a una intervención militar.

³⁹ Resolución 1441 (2002), de 8 de noviembre, punto 13 de la parte dispositiva.



El 31 de enero de 2014 finalizó la primera ronda de negociaciones de la Conferencia de Paz de Ginebra II como continuación de Ginebra I, en la que participó tanto el Gobierno sirio como la oposición. En la reunión no se pudieron acercar posturas sobre un posible Gobierno de transición y sobre cómo combatir el terrorismo. La segunda ronda, que finalizó el 14 de febrero de 2014, fue un auténtico fracaso y terminó con duras declaraciones que ponían en entredicho la convocatoria misma de una tercera ronda de diálogo. El Gobierno se quejó de que la oposición había acudido a Ginebra con un único punto en su agenda: la formación de un Gobierno de transición y hacía un claro reproche a la comunidad internacional al ignorar el “problema del terrorismo” que sufría Siria.

En contraposición, el calendario de trabajo propuesto por la OPAQ se ha ido cumpliendo parcialmente, al menos, hasta el fracaso de las negociaciones en Ginebra II⁴⁰. Durante los primeros meses del calendario de desarme, los inspectores de la OPAQ verificaron que se había destruido el 60 % del arsenal prohibido declarado que según las estimaciones oficiales suponían algo más de 1.300 toneladas.

Fecha	Objetivo
9 de diciembre de 2013	La Secretaría Técnica de la OPAQ remitirá al Consejo Ejecutivo los planes para la verificación y destrucción de todas las instalaciones de producción de armas químicas.
17 de diciembre de 2013	El Director General de la OPAQ debe presentar al Consejo Ejecutivo un Plan concreto para la eliminación de las armas químicas fuera del territorio sirio.
31 de diciembre de 2013	Destrucción en territorio sirio de las municiones sin carga.
31 de enero de 2014	Retirada de territorio sirio de la iverita, y de los compuestos de las bombas binarias (DF, A, B, y BB incluyendo su sal).
5 de febrero de 2014	Retirada del territorio de Siria del resto de compuestos químicos declarados a excepción del isopropanol que será destruido en territorio sirio antes del 1 de marzo.
1 de marzo de 2014	Destrucción de la iverita (gas mostaza) residual presente en los contenedores.
31 de marzo de 2014	Destrucción efectiva de la iverita (gas mostaza) y componentes binarios DF, A, B, y BB incluyendo su sal.
30 de junio de 2014	Destrucción del resto de los compuestos químicos declarados.

⁴⁰ Domingo Juan y Pita René: “La destrucción de armas químicas de Siria: la guerra de los números y las letras”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento Opinión*, 08/2014 (16 enero 2013).



Para hacer realidad este plan era menester la colaboración internacional. Así, por ejemplo, Chipre y el Líbano han contribuido con el apoyo logístico; Alemania, Italia y Holanda con el transporte aéreo de los equipos de inspección. La Unión Europea y los Estados Unidos con los vehículos blindados para realizar las inspecciones sobre el terreno, contando además con la aportación de Canadá para el transporte aéreo de los vehículos blindados ofrecidos por la administración de Obama. Por su parte, Dinamarca, Italia y Noruega se han encargado del transporte marítimo, mientras que los Estados Unidos llevaron a cabo la destrucción de las armas químicas proporcionando la tecnología adecuada y habilitó un buque comercial (MV Cape Ray) para instalar una planta de hidrólisis portátil para llevar a cabo la neutralización de las armas químicas y precursores conforme a las directrices de la Convención para la Prohibición de la Armas Químicas (CAQ). El plan trazado se cumplió, no obstante, con ciertos pequeños retrasos, tal y como se advirtió a finales de mayo de 2013. El Secretario General de la ONU confirmó que a menos de un mes de culminar el proceso, algo más del 7% del arsenal declarado por Siria todavía continuaba en el país, debido – según las explicaciones oficiales de Damasco – a la inseguridad de ciertas instalaciones que aconsejaban el uso de otras técnicas que ralentizaron su retirada y eliminación.

5. La población civil siria y el Derecho internacional

5.1. La situación de la población civil

Durante estos tres largos años de conflicto en Siria se han cometido graves violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario por parte de todas las partes beligerantes, es decir, tanto por parte las fuerzas regulares del ejército sirio y los grupos paramilitares asociados al régimen de Assad, como de las distintas fracciones de los grupos no-gubernamentales (los rebeldes o la oposición). Prácticamente a diario se producen ataques indiscriminados a la población civil. Así, por ejemplo, el 1 de mayo de 2014, un avión del Gobierno disparó varios misiles en el mercado de Al-Huluk, una zona residencial y comercial muy popular de Aleppo que había acogido en los últimos meses a un gran número de desplazados internos. Aproximadamente 60 personas perdieron la vida, y muchos más resultaron heridos. Igualmente, se han constatado el uso de bombas barril de forma indiscriminada contra ciudades enteras, pero sobre todo en Aleppo, Beit Saber y Yabroud por parte de las fuerzas militares del Gobierno⁴¹ y se han documentado torturas, malos tratos⁴² y actos de violencia sexual contra las mujeres.⁴³ Según la Comisión Internacional de Investigación, el personal del hospital de Jasem, de la provincia de Deraa, informó en sucesivas ocasiones haber recibido víctimas con cuerpos destrozados por las bombas barril que en muchos casos necesitaron amputaciones para sobrevivir⁴⁴.

⁴¹ A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014, informe de la Comisión internacional independiente de investigación sobre la situación en la República Árabe Siria.; véase también sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, la Resolución 19/22, de 14 de septiembre de 2013 del Consejo de Derechos Humanos; A/HRC/21/32, de 15 de septiembre de 2013, informe de la Alta Comisionada de Derecho humanos de las Naciones Unidas sobre la situación en Siria.

⁴² Presentación del informe de la Comisión Internacional Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 2 y ss. Igualmente A/HRC/27/60, de 13 de agosto 2014, en los párrafos 52–74. (en adelante Informe de la Comisión Independiente sobre Siria. Disponible, en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/OralUpdate18March2014.pdf>.

⁴³ Informe de la Comisión internacional independiente de investigación sobre la situación en la República Árabe Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 4-5.

⁴⁴ A/HRC/26/CRP.2, de 16 de junio de 2014, punto 17.



Por otra parte, este conflicto supone un impacto desproporcional para los niños:⁴⁵ se ha constatado asesinatos de niños en ataques ilegales por parte de las fuerzas militares del Gobierno y cientos de menores han sido utilizados como niños soldados por ambos bandos. También se han cometido otras atrocidades contra la población civil por parte de las fuerzas militares del Gobierno y de las milicias pro-gubernamentales, como por ejemplo, ataques a hospitales, al personal sanitario y a la propiedad cultural. Todas estas violaciones han sido constatadas por la Comisión Internacional Independiente sobre Siria que en marzo de 2014 emitió su primer informe.⁴⁶ Sin embargo nadie frenó aquellas atrocidades y, por ejemplo, en marzo y abril de 2014, los barrios de Damasco, el Al-Maliki, Sharq Tijara, Bab Touma y Al-Shaghour, fueron objeto de ataques con cohetes y fuego de mortero lanzados por los grupos armados no estatales, que cayeron en las cercanías de las escuelas, matando e hiriendo a miles de niños⁴⁷. Conviene destacar también cómo los grupos no-gubernamentales cometen igualmente ataques contra la población civil y no combatientes.⁴⁸ Se han documentado torturas cometidas por los rebeldes, asesinatos ilegales o selectivos así como también actos de violencia sexual contra las mujeres y abusos de menores utilizándolos como niños soldados.⁴⁹ Todas estas violaciones han sido recogidas en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas.⁵⁰

Esta escalada de violencia ha provocado un gran número de desplazados internos y de refugiados en los países vecinos. Se estima que más de 9 millones de personas han tenido que abandonar sus casas.⁵¹ Entre ellos, al menos 4,25 millones son desplazados internos, principalmente, mujeres, niños y ancianos.⁵² La situación de la población en ciertas ciudades devastadas es casi imposible, como Homs y Aleppo, ya que carecen de lo más mínimo para sobrevivir.⁵³

5.2. El Derecho internacional ante la situación de la población siria

Para poder identificar las normas del Derecho internacional aplicables a la situación de la población siria se debe calificar jurídicamente qué tipo de conflicto armado está teniendo lugar en Siria, ya que el Derecho internacional humanitario no contiene una definición acabada de las situaciones que quedan comprendidas dentro de su ámbito material de protección. En principio, la aplicabilidad de las reglas del Derecho internacional humanitario depende de la existencia de un conflicto armado en el territorio de un Estado. En términos generales, son dos los criterios que determinan la existencia un conflicto armado, según lo previsto en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra: la intensidad del conflicto y el nivel de organización de las partes beligerantes⁵⁴.

⁴⁵ A/HRC/27/60, de 13 de agosto 2014, en los párrafos 84–97; S/2014/3, de 27 de enero de 2014, Informe del Secretario General sobre los niños en el conflicto armado en Siria; Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 5-6.

⁴⁶ Informe de la Comisión Internacional Independiente de investigación sobre la situación en la República Árabe Siria, de 18 de marzo de 2014, p. 1.

⁴⁷ A/HRC/26/CRP.2, de 16 de junio de 2014, punto 20.

⁴⁸ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 2 y ss.

⁴⁹ Informe del Secretario General sobre los niños en el conflicto armado en Siria, de 27 de enero de 2014.

⁵⁰ Resolución 19/22 del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, 23 de marzo de 2012, pp. 1-2.

⁵¹ “‘Compassion does not suffice’ UN rights panel says, urging immediate end to bloodshed in Syria”, *Noticias de la ONU*, 18 de marzo de 2014.

⁵² A/67/931, de 15 de julio de 2013, sobre la protección y asistencia internacional a los desplazados: la situación de los desplazados internos en la República Árabe Siria, p. 7.

⁵³ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 1-2.

⁵⁴ El Protocolo Adicional II determina su ámbito de aplicación material en Artículo 1(1): “El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra ... se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo Adicional a los convenios de Ginebra del 12 de



El caso sirio cumple con ambos criterios, a pesar de ciertas dudas en sus inicios en relación con la necesaria organización de las partes beligerantes. En la actualidad, en cambio, el elevado grado de organización de los grupos armados no estatales y su control efectivo de ciertas partes del territorio disipa cualquier atisbo de duda al respecto.⁵⁵ Por ello, se puede afirmar que la guerra en Siria es un conflicto armado de índole no internacional⁵⁶, por lo que tanto el Derecho internacional humanitario, como el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional penal resultan aplicables, si bien cada una de estos sectores normativos será exigible de acuerdo con sus correspondientes características y circunstancias.

5.2.1. La aplicabilidad del Derecho internacional humanitario al conflicto sirio

La existencia de un conflicto armado de índole no internacional implica la aplicación de los estándares de protección del Derecho internacional humanitario pertinentes a este tipo de conflicto. De acuerdo con la doctrina consolidada del Derecho internacional humanitario, para que se puedan aplicar sus normas y principios es necesario un vínculo (nexus) con el conflicto –como por ejemplo ataques aislados a combatientes realizados fuera de las zonas de combate– con independencia de que la lucha armada se concentre solamente en determinadas partes del territorio sirio. En este sentido, el Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra, el Protocolo Adicional II (1977) y el Derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable a los conflictos internos de índole no internacional establecen estándares mínimos de protección a la población civil y a las personas que no participen directamente en las hostilidades⁵⁷. Todos estos estándares mínimos de protección son exigibles en Siria.

Por una parte, el Artículo 3 Común a los cuatro Convenios de Ginebra establece el necesario trato humano y reconoce que las personas “que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en todas las circunstancias, tratadas con humanidad [...]”. Se prohíben, consecuentemente, “en cualquier tiempo y lugar los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios.”⁵⁸

Por otra, el Protocolo Adicional II desarrolla y completa las garantías del citado Artículo 3 Común, estableciendo las garantías fundamentales de trato humano de manera general (Artículo 4), a las personas privadas de libertad (Artículo 5) y el debido proceso (Artículo 6). Más aún, se contemplan garantías especiales para los heridos, enfermos y náufragos (Artículos 7-12) con explícitas garantías en cuanto a la protección de personal sanitario o religioso, la misión médica y la protección de las unidades y medios de transporte. Finalmente, se concretan medios específicos para la protección de la población civil

agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales [...] y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.”

⁵⁵ Véase. *Rule of Law in Armed Conflicts Project (RULAC)*, Applicable International Law, de 13 de Julio de 2013; Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, párr. 152.

⁵⁶ Véase Vité, Sylvain: “Tipología de los conflictos armados en el Derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* (8 de enero de 2010), pp. 39-65, en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-873-p69.htm>.

⁵⁷ La situación es distinta en los Altos del Golán que está bajo la ocupación militar israelí y se aplica el Derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados de carácter no internacional. (Véase *Rule of Law in Armed Conflicts Project, Applicable International Law*, de 13 de Julio de 2013).

⁵⁸ El Artículo 3 Común a los 4 Convenios de Ginebra.



(Artículos 13-18). La mayoría de estas garantías son de derecho consuetudinario,⁵⁹ que en este caso adquieren una mayor importancia, ya que Siria no ha ratificado el Protocolo Adicional II.⁶⁰ Por tanto, la protección que dispensa el Protocolo Adicional II es igualmente aplicable en Siria en virtud de su carácter consuetudinario.

Ahora bien, lo decisivo de estos estándares de protección del Derecho internacional humanitario es que son aplicables a todas las partes beligerantes de este conflicto. Es decir, no sólo vinculan a las fuerzas militares del Gobierno (y sus grupos pro-gubernamentales), sino también – y esto es lo importante del caso – a los grupos armados no-gubernamentales. Esta “extensión” a los actores no-gubernamentales está prevista en el Artículo 3 Común, cuando se refiere a que “cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones...” y acto seguido establece las diversas formas de trato debido a quienes no participen en las hostilidades. El Protocolo Adicional II es menos explícito, pero su aplicación a todas las partes de un conflicto se puede deducir de su contexto en aras a la necesaria efectividad de la misma.⁶¹ Además, la aplicabilidad del Derecho internacional humanitario a todas las partes de conflicto ha sido confirmada por la jurisprudencia internacional⁶² y la doctrina. Así con palabras de Clapham:

Although the theoretical possibilities remain for states to bestow rights and obligations on rebels by recognizing them as either insurgents or belligerents, it makes more sense today to consider rebels (unrecognized insurgents) simply as addressees of international obligations under contemporary international humanitarian law, especially the obligations contained in Common Article 3 to the four Geneva Conventions of 1949, in Protocol II of 1977 to the Geneva Conventions, and in Article 19 of the Hague Convention on Cultural Property of 1954⁶³.

A la luz de estas interpretaciones, se puede deducir que estas obligaciones son aplicables y exigibles en Siria a todas las partes beligerantes, incluidas, por tanto, los grupos armados no-gubernamentales, tal y como lo corroboran los informes de las Naciones Unidas.⁶⁴ Los asesinatos, torturas, desapariciones forzadas, o la toma de rehenes etc... constituyen violaciones del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra, en donde se establece, inter alia, la obligación de tratar con humanidad a todas las personas que no participen directamente en las hostilidades...

⁵⁹ Henckaerts, Jean-Marie; Doswald-Beck, Louise (2007): *El derecho internacional consuetudinario*, Vol. I: Normas, Suiza, Comité Internacional de la Cruz Roja.

⁶⁰ Véase su texto completo disponible en

http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelecte_d=475.

⁶¹ Sandoz, Yves; Swinarski, Christophe y Zimmermann, Bruno (eds.) (1987): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Ginebra; Dordrecht, International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff, párr. 4442; donde se establece que: “La supresión en el texto de toda mención de ‘partes en conflicto’ sólo afecta al borrador del instrumento, y no cambia su estructura desde el punto de vista legal. Todas las reglas se basan en la existencia de dos o más partes enfrentadas entre sí. Estas reglas otorgan los mismos derechos e imponen las mismas obligaciones, tanto en el gobierno establecido y el partido insurgente, y todos estos derechos y deberes tienen carácter puramente humanitario.” [Traducción propia].

⁶² Véase, por ejemplo, la Sala de Apelación del Tribunal Especial de Sierra Leona que sostuvo, “está bien establecido que todas las partes en un conflicto armado, ya sean Estados o actores no estatales, están obligados por el derecho internacional humanitario, a pesar de que sólo los Estados pueden ser partes en los tratados internacionales”. [Traducción propia]. *Prosecutor v Sam Hinga Norman*, Decision on Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment), SCSL-2004-14-AR72 (E) (31 de mayo de 2004, párr. 22).

⁶³ Clapham, Andrew (2006): *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford; New York, Oxford University Press, p. 271.

⁶⁴ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp.1-2.



Asimismo, el Artículo 4 del Protocolo Adicional II prescribe el necesario trato humano a las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas. En particular, el artículo 4. 2 del Protocolo Adicional II prohíbe en todo tiempo, los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental, los tratos crueles tales como la tortura de personas; la toma de rehenes, o los actos de terrorismo. Los ataques con bombas barril realizados por las fuerzas armadas del Gobierno violan estas obligaciones del Derecho internacional humanitario, a pesar de que resulta controvertido si el Artículo 3 Común regula directamente esta forma de combate. Sin embargo, el Derecho consuetudinario y los principios de distinción y proporcionalidad sí prohíben ataques indiscriminados utilizando, por ejemplo, bombas barril. Tales ataques constituyen también violaciones del Protocolo Adicional II, en particular, a su Artículo 13 que prohíbe que la población civil sea objeto de ataque. No se puede ignorar tampoco, que los ataques a hospitales o medios de transporte sanitario, cometidos por las fuerzas militares del Gobierno y por algunos grupos no-gubernamentales, contravienen igualmente las obligaciones de los artículos 9-11 del Protocolo Adicional II, que exigen la protección del personal sanitario (y religioso), la protección general de la misión médica y la protección de las unidades y medios de transporte sanitario.

5.2.2. Las obligaciones del Derecho internacional de los derechos humanos en el conflicto sirio

Durante un conflicto armado – con independencia de su tipología específica – también el régimen internacional de protección de los derechos humanos debe respetarse y aplicarse. En términos generales, los estándares de protección de los derechos humanos se aplican durante los conflictos armados, si el Estado en conflicto no ha derogado sus obligaciones y, siempre y cuando, que el régimen general de los derechos humanos no esté relegado a un segundo plano por el Derecho internacional humanitario que opera como *lex specialis* de los derechos humanos en tiempos de guerra.⁶⁵ Es decir, las obligaciones de derechos humanos no se derogan automáticamente, sino que los estándares de protección de los derechos humanos y la protección que dispensa el Derecho internacional humanitario son considerados como un bloque unitario, asumiendo que los estándares de protección son comunes a ambos regímenes, ya que, por ejemplo, la prohibición de la tortura se garantiza también en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como en el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT) sin menoscabar ni un ápice el necesario “trato humano” del Art 4.2.a) del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra, que prohíbe “los tratos crueles tales como la tortura”. Es decir que el sistema internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario ofrecen una protección similar, complementaria, pero no excluyente.

En este contexto, conviene no olvidar que durante el conflicto sirio, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Siria son plenamente aplicables.⁶⁶ En concreto, el PIDCP, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el CAT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Eliminación de Todas

⁶⁵ Véase, "International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflict", UN Human Rights Office of the High Commissioner (2011); Lubell, Noam. (2006): "Challenges in applying human rights law to armed conflict", *International Review of the Red Cross*, vol. 87 (2006), p. 737. Véase "sobre la legalidad de la amenaza uso de armas nucleares", ICJ 1996, *opinión consultiva* (8 julio 1996), párr. 25.

⁶⁶ Véase. "El estado de las ratificaciones de tratados internacionales por parte de la República Árabe Siria", United Nations Human Rights (31 octubre 2014), en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=170&Lang=EN.



Formas de Discriminación contra la Mujer constituyen el marco legal pertinente. Sin embargo, Siria no ha ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. También el Derecho internacional consuetudinario de derechos humanos resulta aplicable. Las obligaciones de derechos humanos más relevantes para determinar la situación de la población civil siria son el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, garantías de la libertad y seguridad de las personas, los derechos económicos y sociales –como el derecho a la salud y a un estándar adecuado a vivir–; así como los derechos de las mujeres y de los niños.

La principal cuestión que se plantea es, no obstante, si estas obligaciones de derechos humanos vinculan igualmente a los actores no estatales. Su respuesta es más controvertida⁶⁷ que la relativa a la obligatoriedad del Derecho internacional humanitario frente a los grupos no-gubernamentales.⁶⁸ Según la doctrina tradicional, las fuerzas armadas sirias estarían sometidas al régimen internacional de derechos humanos, pero no los grupos no-gubernamentales.⁶⁹ Sin embargo, existe una tendencia “expansiva” hacia una aplicabilidad de los estándares mínimos de protección consuetudinarios de los derechos humanos también frente a los actores no estatales. Así lo afirma Clapham al considerar que los actores no gubernamentales estarían obligados por un mínimo de obligaciones de derechos humanos:

With regard to human rights obligations we have seen that these are currently presumed by the United Nations to apply when they are being flagrantly denied by a faction, party to a conflict, or armed opposition group. For Dieter Fleck it is simply ‘logical’ that if the insurgents can have obligations under humanitarian law they should also be able to bear human rights obligations. From here it is a small step to suggest that such international human rights obligations apply at all times to all armed opposition groups (even before the appeals of the Security Council).⁷⁰

Teóricamente, al conflicto sirio se podría aplicar esta amplia interpretación en el sentido de que también los grupos no gubernamentales son destinatarios de las obligaciones de derechos humanos. Sin embargo, sólo algunas instituciones de las Naciones Unidas aceptan su obligatoriedad frente a los grupos no-gubernamentales. En concreto, la Comisión Independiente de Investigación afirmó que los grupos no-gubernamentales asumían

⁶⁷ Sobre la opinión tradicional, véase, Sivakumaran, Sandesh (2012): *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, pp. 95-100.

⁶⁸ Esto es así por varias razones. Primero, porque los instrumentos de derechos humanos estipulan obligaciones solamente para los Estados (y no para grupos no gubernamentales). Por ejemplo, el Artículo 2 PIDCP establece: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, [...]”. Esa formulación se distingue del Artículo 3 Común que se refiere a “las partes de conflicto”, así se admite la inclusión de grupos no gubernamentales. Segundo, se niega el reconocimiento de grupos no-gubernamentales como destinatarios de obligaciones de derechos humanos porque daría legitimidad a esos grupos armados no gubernamentales de ser considerados destinatarios. Finalmente, hay razones prácticas por el no reconocimiento: grupos no gubernamentales carecen del sistema necesario para garantizar determinados derechos humanos, como por ejemplo, el debido proceso, ya que se supone que sólo apela al Gobierno de un Estado. (Véase, Moir, L. (2002): *The Law of International Armed Conflict*, Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press, p. 194; Clapham, A.: “Non-State Actors” (23 May 2012), en <http://ssrn.com/abstract=1626284>, p. 18, publicado en Moeckli, Daniel; Sangeeta Sha y Sivakumaran, Sandesh (2013): *International Human Rights Law*, 2nd ed., Oxford; New York, Oxford University Press.

⁶⁹ Alston, Philip (2005): *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005; Rodenhüser, Tilman: “Human Rights obligations of non-states armed groups in other situations of violence: the Syria example”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 2 (2013), pp. 263-290.

⁷⁰ Clapham, *op. cit.*, p. 284.



igualmente un mínimo de obligaciones de derechos humanos.⁷¹ En relación con las desapariciones forzadas, la Comisión estableció además que:

[a]lthough anti-Government armed groups are per se not a party to the Convention [International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance], their actions may be assessed against customary international legal principles, and they are subject to criminal liability for enforced disappearance amounting to a crime against humanity.⁷²

Se podría asumir, por tanto, que en el conflicto sirio también los grupos no-gubernamentales quedarían vinculados por un mínimo de obligaciones de derechos humanos que deberían respetar, aunque como se ha podido documentar, ni el Gobierno ni la oposición respetan dicho mínimo. Esta realidad adquiere especial importancia, ya que el Derecho internacional de los derechos humanos prevé mecanismos de rendición de cuentas más amplios que el Derecho internacional humanitario, como por ejemplo, sus sistemas de relatores especiales,⁷³ que podrían activarse por decisión del Consejo de Derechos Humanos, aunque hasta la fecha no ha habido refuerzos específicos sobre el mandato abierto en 2011, en la resolución S-18/1⁷⁴. Es más, la intención del Consejo de Derechos Humanos fue muy clara en el punto 10 de dicha resolución en relación con el alcance del mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria una vez que hubiera expirado el mandato de la Comisión de Investigación, en el sentido que encargaba al Relator Especial que vigilase la aplicación de las recomendaciones hechas por la Comisión de Investigación. Recuérdese como la citada Comisión recomendó vivamente la remisión de la situación siria a la Corte Penal Internacional.

Como se ha podido documentar, los ataques indiscriminados a la población civil perpetrados tanto por las fuerzas gubernamentales como por los grupos opositores y yihadistas constituyen una violación del derecho a la vida consagrado en el Artículo 6 del PIDCP. Esta misma norma se debe aplicar ante los asesinatos selectivos, ya que como establece su párrafo 1 “nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. Igualmente, las torturas y los tratos inhumanos cometidos durante estos años en Siria, contradicen la prohibición del Artículo 7 PIDCP, así como las obligaciones que se derivan del Artículo 2 CAT. Además, en relación con las torturas, conviene destacar cómo la prohibición de la tortura constituye una norma de *ius cogens*, que no puede ser derogada tampoco en tiempos de guerra. Igualmente resultaba aplicable la protección del derecho a la libertad y seguridad de las personas, según el Artículo 9 PIDCP⁷⁵ frente a las desapariciones forzadas constatadas en el conflicto sirio. Es más, el rapto de mujeres pueden ser considerado como tortura en el sentido del citado Artículo 7 PIDCP además de que también supone una violación de la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer. Los abusos y violaciones de menores descritos anteriormente contravienen, sobre todo, la

⁷¹ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, párrs. 106–107.

⁷² *Ibid.*, párr. 85.

⁷³ Clapham, *op. cit.*, p. 285.

⁷⁴ Si bien en posteriores resoluciones el Consejo de Derechos Humanos ha investigado cuestiones puntuales, pero sin llegar a adoptar medidas de protección específicas, como por ejemplo, en la resolución 23/26, en la que invitó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos a que presentara al Consejo, en su informe a la Asamblea General sobre la muy alarmante situación de los desplazados internos en la República Árabe Siria, de conformidad con la resolución 67/262 de la Asamblea. Véase. UN Doc. A/67/931 de 15 de julio de 2013.

⁷⁵ Una excepción de no tan fácil cumplimiento en conflictos armados es tal vez el Artículo 9 (4) PIDCP: “Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. [...]”.



Convención sobre los Derechos del Niño. El empleo de niños soldados viola, además, las obligaciones específicas del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño. La situación terrible de la población sitiada en ciudades como Homs, Alepo o Raqqa constituye graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, tal y como son reconocidos y garantizados en el PIDESC. En particular, el asedio prolongado merma igualmente el derecho a la vida y el derecho a la salud. Por todo ello, la Comisión Independiente de Investigación constató en su informe que,

The Syrian Arab Republic has acted in breach of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocol thereto on the involvement of children in armed conflict. Government forces have disregarded the basic human rights of people under their control and in their custody. As a state, the Syrian Arab Republic is responsible for all acts committed by its officially sanctioned agents, in breach of its international treaty obligations.⁷⁶

En relación con los rebeldes, la Comisión Independiente de Investigación constató en 2013 violaciones concretas al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño señalando, que “grupos armados anti-gubernamentales también son responsables de la utilización de niños menores de 18 años en hostilidades en violación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que por sus términos se aplica a los actores no estatales.”⁷⁷ Estas violaciones han sido condenadas por el Presidente del Consejo de Seguridad en octubre de 2013⁷⁸ y sin duda, provocaron la adopción de la ya citada Resolución 2139 (2014), de 22 de febrero de 2014. Sin embargo, el doble rasero político que utilizan determinados Estados a la hora de medir la gravedad de las violaciones de los derechos humanos ha impedido al Consejo de Seguridad actuar eficazmente contra los responsables, reduciéndose – de facto, en consecuencia – a una mera condena su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según el artículo 24 de la Carta.

5.2.3. El Derecho internacional penal aplicable en Siria

En el contexto del conflicto sirio existen igualmente cuestiones de justicia penal internacional que podrían recaer sobre los responsables de los crímenes internacionales, en particular, por los crímenes de guerra cometidos en este conflicto armado no internacional y los crímenes de lesa humanidad.⁷⁹ Todos los individuos responsables de estas graves violaciones de derechos humanos –independiente si apoyan al Gobierno o a los rebeldes– son susceptibles de incurrir en responsabilidad individual penal ante un tribunal internacional.

Muchas de las violaciones graves de Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos constituyen crímenes internacionales, crímenes de guerra y crímenes de lesa de humanidad, al tenor del Artículo 8 (2.c) del Estatuto de Roma, que establece la lista de actos que constituyen crímenes de guerra en un conflicto armado no-internacional en los siguientes términos:

A los efectos del presente Estatuto, se entiendo por crímenes de guerra: ...c. En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 d agosto de 1949, a saber, cualquiera de

⁷⁶ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, párr. 151.

⁷⁷ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, párr. 44 y p. 2. [Traducción propia].

⁷⁸ S/PRST/2013/15, de 2 de octubre de 2013.

⁷⁹ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, párr. 152.



los siguientes actos cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa: i. los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura, [...]

Además, el Artículo 8 (2.e) del Estatuto de Roma puntualiza qué se entiende por crimen de guerra,

[...] Otras violaciones graves de las leyes y los usos en los conflictos armados que no sean de índole internacional, [...] dirigir intencionalmente ataques contra la población civil [...] contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios [...] ataques contra edificios dedicados a la religión [...] cometer actos de violación, esclavitud sexual, [...] reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades [...]

Por último, al amparo del artículo 7 del Estatuto de Roma resulta relevante para la responsabilidad penal individual en cuanto a los crímenes de lesa humanidad cometidos en Siria, entendidos como

[...] cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado [...] o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a. Asesinato; [...] f. Tortura; g. Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, [...] o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; [...] i. Desaparición forzada de personas; [...]

Al amparo de estas disposiciones, se comprende que la Comisión Internacional de Investigación constatase que los graves violaciones del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos antes mencionados cometidas por el régimen de Damasco y por los grupos no gubernamentales pueden ser considerados crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y que, en consecuencia, sugiriere al Consejo de Derechos Humanos que el caso sirio debía remitirse a la CPI.⁸⁰ Ahora bien, conviene matizar, no obstante, que Siria ha firmado, pero todavía no ha ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma).⁸¹ Así que la Corte Penal Internacional será sólo competente para juzgar tales crímenes si el Consejo de Seguridad remite la situación siria al Fiscal de la Corte Penal Internacional en virtud del Artículo 13.b) del Estatuto de Roma. El veto ruso y chino ya lo impidieron en mayo de 2014 y resulta totalmente improbable que en un futuro próximo Siria deje de contar con el férreo apoyo ruso en el Consejo de Seguridad.

6. Consideraciones finales

Como se ha podido comprobar, la reacción de la comunidad internacional organizada ante el conflicto armado en Siria arroja un balance bastante paradójico, a pesar del ya habitual doble rasero de determinadas políticas.

⁸⁰ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, p. 1.

⁸¹ Estado de las ratificaciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional, en https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en.



Por una parte, porque ante la existencia de numerosas violaciones del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los derechos humanos que afectan a la población siria y que han sido cometidos tanto por las fuerzas armadas del Gobierno, como por grupos paramilitares asociados al régimen de Damasco y por otros grupos no gubernamentales y grupos yihadistas vinculados a Al-Qaeda, las instituciones onusianas se limitan a condenar y deplorar tales actos, haciendo un llamamiento al cese de las hostilidades y al respeto de los derechos humanos de la población. Esta reacción se aprecia, en concreto, en la Resolución 19/22 de 10 de abril de 2012 del Consejo de Derechos Humanos y más recientemente en las resoluciones 2139 (2014) de 22 febrero y la 2175 (2014), de 29 de agosto de 2014 del Consejo de Seguridad. Esta última fue adoptada por unanimidad y en ella se recuerda “a las partes en los conflictos armados (que) respeten los principios humanitarios de la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia a fin de garantizar la prestación de asistencia humanitaria, la seguridad de los civiles que reciben asistencia...” al mismo tiempo que “en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se incluyen entre los crímenes de guerra” y que “los Estados tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones pertinentes de poner fin a la impunidad y de investigar exhaustivamente y procesar a las personas responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, a fin de prevenir dichos crímenes, evitar que se repitan y buscar la paz sostenible.”⁸² Sin duda, los recordatorios sobre las obligaciones internacionales vigentes y las condenas reiteradas ante su violación, por muy enérgicas que sean, no son suficientes para aliviar el sufrimiento de la población ni para evitar la impunidad, cuando existen instrumentos jurídicos para juzgar y castigar, en su caso, a los responsables de tales crímenes.

Por otra, el balance también resulta paradójico porque la respuesta política del Consejo de Seguridad ha sido lenta e insípida, para culminar con su bloqueo final por el veto ruso y chino. La amenaza del veto evitó la intervención militar contra el régimen de Damasco en septiembre de 2013. El ejercicio del veto evitó igualmente, en mayo de 2014, la investigación de los crímenes cometidos durante estos años y el enjuiciamiento de los responsables, entre otros, el Presidente sirio, tan democráticamente reelegido en junio de 2014. Difícilmente se comprende este freno a la justicia internacional penal en Siria, cuando parecía tan necesaria en Libia en 2011. Sin embargo, la cambiante política internacional y las alianzas entre Estados está consiguiendo, en otoño de 2014, un efecto insospechado en septiembre de 2013, cuando el Presidente Obama amenazó con una intervención militar contra el régimen de Damasco por la utilización de armas químicas prohibidas contra la población civil. Además, el auge en los últimos meses del denominado Estado Islámico ha provocado no solo el agravamiento de esta guerra civil, sino también la división del yihadismo en la región⁸³ y la acción de la coalición internacional contra el terrorismo liderada por los Estados Unidos que – indirectamente – beneficia con creces al presidente Bashar Al-Assad,⁸⁴ echado por tierra a aquellas tesis que abogaban por que la comunidad internacional apoyase a los grupos rebeldes – como el Ejército Libre Sirio - para hacer frente a Assad.

En efecto, ya en febrero de 2014, Ayman Al Zawahiri, líder de Al Qaeda, defendió públicamente la vinculación del Frente Al Nusra con su organización, y ordenó en un comunicado la disolución del Estado Islámico de Irak y el Levante – más conocido por sus siglas en inglés ISIS – y negó toda relación de este grupo con la organización terrorista fundada por Bin Laden. Desde entonces el ISIS es una organización muy impopular dentro de Siria, debido a su extremismo y a que está compuesta en su mayoría por extranjeros,

⁸² Véase, Resolución 2175 (2014), de 29 de agosto, párrafos 5, 6 y 7 del preámbulo.

⁸³ Véase Echeverría Jesús, Carlos: "Grupos terroristas operando en Siria", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *documento de investigación*, 04/2014 (19 junio 2014), pp. 6-12, en www.ieee.es.

⁸⁴ Véase, “Assad ist längst der große Profiteur des IS-Terrors“, *Die Welt*, 3 de noviembre de 2014.



iraquíes o yihadistas de Europa y otras partes del mundo que ya ha “matado a más musulmanes que Israel”, según constató Mohammed Fneish, uno de los líderes de Hezbolá.⁸⁵ Así, por ejemplo, la toma de la localidad de Yarabulus, en el norte de Siria – tras la que decapitaron a una decena de hombres, cuyas cabezas clavaron en estacas – provocó un éxodo masivo de refugiados hacia la localidad turca de Karkamis. Este rechazo en Siria al EI es de tal calado que la Coalición Nacional Siria no ha dudado en utilizarlo a favor de su causa, llegando a asegurar que el EI está apoyado por el presidente Bashar Al Assad, a pesar de que esta cuestión es altamente improbable por el mero hecho de que Al Assad es alawita, una rama del chiismo y un fuerte aliado de Hizbolá. En este contexto conviene recordar cómo el Estado Islámico persigue la pureza del yihadismo salafista de corte sunní, y de ahí que sus acciones se dirijan con contra los no suníes e incluso, contra aquellos suníes que se oponen a ellos. Por ello, los ataques de la coalición internacional contra el ISIS están beneficiando a Bashar Al Assad, ya que la coalición internacional está combatiendo a uno de sus principales enemigos que se ha hecho con el control de ciudades sirias. De ahí que Al-Assad, guarde silencio ante los bombardeos de la coalición internacional en las ciudades tomadas por el ISIS, como en Kobane y Raqqa, al norte, o las refinerías de la región de Hasaka, al noreste del país, que son la principal fuente de financiamiento del grupo. El silencio de Assad contrasta con las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov quien en septiembre de 2014 sostuvo públicamente que los Estados Unidos debería haber buscado la aprobación de su aliado, el presidente sirio, Bashar Al Assad, antes de comenzar los ataques aéreos, para evitar un acto de agresión si atacaban ciudades sirias fieles a Al Assad⁸⁶. Ahora bien, mientras la comunidad internacional parece mirar exclusivamente al terror del ISIS y estudia cómo frenarlo, el régimen sirio sigue haciendo uso de las bombas de barril, por ejemplo, en Alepo, hasta expulsar al Ejército Libre Sirio y sigue bombardeando incluso las escuelas por estar situadas en zonas bajo su control, ya que los grupos rebeldes han salido reforzados por la mala gestión internacional del conflicto. Por una parte, porque las condenas internacionales y las sanciones de la UE no se dirigían contra los sujetos o gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia, sino casi en exclusividad contra el régimen de Assad por lo que se podían entender tales condenas como un avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por otra parte, además, con el paso del tiempo se ha manifestado el fracaso de aquellas posturas que aconsejaban armar a los grupos rebeldes para defender así a la población civil de los ataques gubernamentales⁸⁷.

Ante la grave situación de la población civil, se comprenden las críticas a la “pasividad” del Consejo de Seguridad⁸⁸, a pesar de que su propio Subsecretario General corroborase que “los ataques contra los convoyes y el personal humanitario, pueden constituir crímenes de guerra”, por lo que se sumaba a “la imperiosa necesidad de que se debía actuar para la rendición de cuentas”. Es más, a su juicio, bajo el concepto de “rendición de cuentas” se debía involucrar no solo en las partes en el conflicto, sino también a quienes desde el exterior atizan

⁸⁵ Véase: “Hezbolá encuentra causa común con Occidente en lucha contra EI”, *BBC-Mundo*, 13 de noviembre de 2014.

⁸⁶ Véase: “Rusia: ataques contra EI en Siria “violan derecho internacional”, *BBC-Mundo*, 26 de septiembre de 2014, en www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/09/140926_ultnot_rusia_critica_ataques_estado_islamico_siria_n

⁸⁷ Véase Ruiz Miguel, Carlos: “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2011), pp. 243-268

⁸⁸ Saira, Mohamed: “Omissions, acts, and the Security Council’s (in)actions in Syria”, *Boston University International Law Journal*, vol. 31, nº 2 (2013), pp. 413-434



el conflicto y exacerbaban el sufrimiento suministrando armas a quienes cometen las atrocidades”.⁸⁹

Las instituciones internacionales de derechos humanos –en particular, el Consejo de Derechos Humanos– reclaman en la opinión pública internacional la urgente necesidad de aliviar el sufrimiento de la población civil siria y de frenar las graves violaciones de derechos humanos, aunque tales instituciones carecen de las competencias jurídicas necesarias para adoptar medidas eficaces. También la Comisión Independiente de Investigación hizo constantes llamamientos a los Estados de la comunidad internacional a ejercer su influencia sobre Siria para que cumpliera con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Su llamamiento ha sido claro y contundente, al señalar que,

*...States that exert influence on the parties in the Syrian Arab Republic must act to ensure that these parties comply with the rules of international humanitarian law. The Security Council bears responsibility for allowing the warring parties to violate these rules with impunity.*⁹⁰

No hay indicios de que este conflicto vaya a terminar pronto. A pesar de que Assad ha tenido algunos malos momentos y ha perdido el control de zonas importantes del país, su régimen se ha mostrado sorprendentemente resistente. Sigue contando con el apoyo militar, diplomático y financiero de Irán, Rusia y Hizbolá, a pesar de que ciertas potencias regionales estén en su contra, en particular, Arabia Saudí. Los Estados Unidos nunca apoyó al régimen de Assad, sin embargo, ahora bombardean a los yihadistas enemigos de Assad. Sin duda esta guerra cambia, va tomando una forma todavía más grotesca, pero sin indicios creíbles de que vaya a terminar pronto.

⁸⁹ Véase. S/PV.7180, de 22 de mayo de 2014, p. 2.

⁹⁰ Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, Informe de la Comisión Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, p. 2.





EL CONFLICTO EN SIRIA (2011-2014) A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA (GEO)POLÍTICA

Cesáreo Gutiérrez Espada ¹
Universidad de Murcia (UMU)

Resumen:

El conflicto sirio (2011-2014...) constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En él, se han cometido atrocidades susceptibles de permitir la invocación del concepto de la Responsabilidad de Proteger. El Consejo de Seguridad no ha impedido, en aplicación de uno u otro concepto, la catástrofe humanitaria en Siria. En ambos casos, el veto de los miembros permanentes del Consejo lo ha impedido. Otra vez más, la práctica internacional revela que solo con una reforma profunda del sistema de seguridad colectiva será posible dotar de pleno efecto útil a la Responsabilidad de Proteger y aun al mismísimo capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Palabras clave: Capítulo VII, Consejo de Seguridad, derecho de veto, Estado Islámico, Siria y la Unión Europea, sistema de seguridad colectiva.

Title in English: *"The International Conflict in Syria (2011-2014) between International Law and (Geo)Politics"*

Abstract:

The Syrian conflict (2011-2014) is a threat to the maintenance of peace and international security. In the context of this conflict, many atrocities have been committed which could thus facilitate the use of the concept of Responsibility to Protect. The Security Council has failed to adopt the adequate measures, because of the veto power of two permanent members. Thereby, only a deep reform of the veto right can permit the practical development of the concept of Responsibility to Protect, as well as the chapter VII of the United Nations Charter.

Keywords: Chapter VII, European Union and Syria, Islamic State, veto right, Security Council, collective security system.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Cesáreo Gutiérrez Espada es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia.
E-mail: cgutesp@um.es.



1. El conflicto en Siria

Cuando en marzo de 2011 estallaron en Siria las primeras revueltas contra el régimen, Bashar Al-Assad era (y es) el Presidente de Siria. Heredó el poder de su padre, Hafez Al-Assad, al morir este en junio de 2000.

Hafez Al-Assad, a su vez, había llegado al poder en 1970 con un golpe de Estado, haciéndose con el liderazgo indiscutible del partido Baath (Partido Socialista Árabe). Expulsó del partido (o eliminó sin más) a todos sus rivales políticos, poniendo en los cargos de responsabilidad, en éste y en el entramado institucional del régimen, a familiares cercanos y personas de su total confianza. El 12 de marzo de 2014, el Tribunal General de la Unión Europea, confirmando la legalidad de un reglamento del Consejo que incluía en la lista de personas objeto de medidas restrictivas a Bouchra Al-Assad, hermana del actual Presidente de la República Árabe Siria y esposa, viuda ya en ese momento, de otro miembro del Gobierno sirio, Asif Shawkat, afirma expresamente en su sentencia:

“No obstante, el mero hecho de que la demandante sea la hermana del Sr. Bashar Al-Assad basta para que el Consejo pueda considerar que está vinculada a los dirigentes de Siria en el sentido de las disposiciones mencionadas en el apartado 88 de la presente sentencia, sobre todo porque la existencia en dicho país de una tradición de gestión familiar del poder es un hecho notorio que puede ser tenido en cuenta por el Consejo”².

El Presidente Hafez Al-Assad no permitió disidencia política alguna, reprimiendo con dureza a sus opositores. El aumento en el país, década de los 70, de quienes, liderados por los Hermanos Musulmanes, propiciaban un derrocamiento del régimen y la instauración del Estado islámico acabó en un baño de sangre (“masacre de Hama”) en febrero de 1982, pereciendo, las cifras varían, entre 20.000³ y 30.000 personas⁴.

Desde el golpe de Estado de Hafez Al-Assad, el Partido Baath y las Fuerzas de Seguridad quedaron en manos de la familia Al-Assad, sus amigos y colaboradores, todos pertenecientes a la minoría aluít (rama del chiísmo), un 12% del total de la población, Junto a ésta, hay otras minorías, como los cristianos y los propios chiitas, en un país mayoritariamente sunní.

A la muerte de su padre, Bashar Al-Assad, formado en Occidente, le sucede en todos sus cargos. Al comenzar su liderazgo, promete reformas políticas y económicas (“la primavera de Damasco”), pero las escasas reformas que se llevaron a cabo fueron revocadas no mucho después, permaneciendo Siria por tanto en el marco del modelo autocrático de décadas anteriores.

El actual conflicto armado en Siria arranca el 6 de marzo de 2011. Ese día un grupo de adolescentes fue detenido en Dara, al Sur del país, por dibujar en una pared un graffiti contra el régimen. Esta detención generó grandes manifestaciones en la ciudad, que fueron reprimidas por los cuerpos y fuerzas de policía. Se abrió fuego contra los civiles. Las protestas se extendieron por todo el país en cuestión de meses.

Aunque el régimen insiste en afirmar lo contrario, no parece que estas protestas iniciales tuviesen una motivación ideológico-política ni estuviesen planificadas. Lo que parece, por el contrario, es que nos hallamos, como en Egipto, Túnez, Libia o Yemen en esos momentos,

² Sentencia del TG (Sala sexta), de 12 de marzo de 2014 (as. T-202/12), apartado 96 www.curia.europa.eu.

³ “Una guía del conflicto sirio: diez preguntas claves” CIDOB, p. 1, <http://www.cidob.org>, pp. 1-9, dossiers.

⁴ Riestra, Laura: “Ocho puntos para comprender el conflicto en Siria”, ABC, 10 Junio 2012, en <http://www.abc.es/20120610/internacional/abci-siria-evolucion-conflicto-201206061519.html>.



ante una manifestación más de lo que se ha dado en llamar “primavera árabe”⁵, esto es, una revuelta popular contra regímenes autocráticos y corruptos.

Lo que empezó así se descompuso con rapidez. La represión brutal de las protestas genera un movimiento de organización y oposición armada, civil y militar, este último componente nutrido por los desertores de los cuerpos y fuerzas de seguridad del régimen y aún del ejército mismo, alertados por el uso excesivo de la fuerza contra la población. El primer incidente de rebelión armada abierta se produce en junio de 2011, en las proximidades de la frontera con Turquía: civiles locales se hicieron con las armas de una comisaría de policía tras los disparos contra manifestantes de las fuerzas del régimen; parte de la unidad del ejército enviada a la zona deserta y se une a los civiles armados en su lucha contra las fuerzas de seguridad. Septiembre de 2011 (Homs y Jabel al Zaqiya), enero de 2012 (suburbios del este de la capital, Damasco), julio de 2012 (Alepo) (...) El conflicto se extiende por toda Siria, con una oposición armada (armas y munición que provienen inicialmente de las capturadas a los cuerpos y fuerzas de seguridad y del ejército pero que también se van adquiriendo por la oposición al régimen con fondos aportados por otros Estados).

En julio de 2012, el Comité Internacional de la Cruz Roja califica ya la situación en Siria como de conflicto armado interno (guerra civil). Un conflicto, por lo demás, como enseguida veremos que se ramifica o diversifica en el plano interno, de un lado, y, de otro se internacionaliza.

1.1. Los contendientes

Contra el régimen de Basher Al-Assad luchan numerosos grupos armados. Analistas del conflicto, como Charles Lister, estiman que hay aproximadamente mil grupos armados activos en Siria⁶, a veces formando alianzas *ad hoc* y otras compitiendo entre ellos⁷; todos tienen un objetivo común: derrocar el régimen, pero no tienen proyecto político alternativo alguno en el que coincidan. Es útil, a mi juicio, distinguir (entre los opositores al régimen sirio), dos grandes grupos:

A) De un lado, los grupos de actores políticos, dentro y fuera de Siria, que se llaman comúnmente “de la oposición”. Inicialmente se unieron varios de ellos en el *Consejo Nacional Sirio* (marzo 2011). Su falta de influencia en los grupos armados sobre el terreno y las luchas internas forzaron, por medio de un intenso trabajo de la diplomacia internacional, su sustitución, en noviembre de 2012, por el *Consejo Nacional de la Revolución Siria y las Fuerzas de la Oposición*, en un intento de ampliar la base de la oposición política al régimen. El Consejo es apoyado por el *Ejército Sirio Libre*, integrado por desertores y voluntarios que decae y se deshilacha (...).

B) De otro lado, están los grupos yihadistas que se han ido convirtiendo en el elemento dominante, y más peligroso para Occidente, en la guerra civil. Cuatro, parece, son los grupos más significativos, con diferencias entre sí pero todos con una meta común, la instauración en Siria de un Estado islámico con la *sharia* como Ley:

⁵ Véase por ejemplo: Blanc Altemir, Antonio: “La comunidad internacional ante la llamada ‘primavera árabe’”, en Gutiérrez Espada, Cesáreo (Director) y Cervell Hortal María José (coord.) (2012): *Nosotros y el Islam*, Diego Marín Librero-Editor, pp. 46-84; Martínez Sánchez, R.P.: “La denominada ‘primavera árabe’ en el Norte de África, con especial referencia a Marruecos, y sus repercusiones para la seguridad europea”, en *Ibid.*, pp. 85-114.

⁶ CIDOB: “Una guía al conflicto sirio...”, *op. cit.*, p. 3.

⁷ Por ejemplo: el 12 de mayo de 2014, la agencia Reuter daba cuenta de los enfrentamientos (por el control territorial y las divergencias internas) entre los dos principales grupos yihadistas en Siria, el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS en inglés), hoy ya simplemente Estado Islámico (IS), y el Frente Al-Nusra, con el resultado de un número de muertos mayor en los enfrentamientos de las últimas semanas que los habidos entre las fuerzas del régimen sirio y los rebeldes, <http://www.europapress.es>.



- El *Frente Al-Nusra*, grupo afiliado a Al-Qaeda. Creado en enero de 2012, de este grupo destaca sobre todo su implantación en la práctica totalidad del territorio de Siria (está presente y activo en 11 de sus 13 regiones).

- En abril de 2013, nace el *Estado Islámico de Irak y Siria* (que en junio de 2013 para denominarse sin más *Estado Islámico*), que rompe con el Frente Al-Nusra y crece rápidamente. Tiene sus baluartes en Homs, Raqqa, Abú Kamal y a lo largo de la frontera con Turquía. No se conoce el número total de sus integrantes pero se cree lo forman mayoritariamente yihadistas extranjeros. De hecho más de 12.000 extranjeros se han unido a grupos armados islamistas en Siria e Irak, muy en particular al Estado Islámico; cerca de la mitad de ellos proceden de Marruecos, Argelia y Túnez, pero también de España e Italia. Es el Estado Islámico, desde hace más de un año, la organización que atrae en mayor medida a los yihadistas más radicales reclutados en los países europeos del Mediterráneo occidental⁸.

- A finales del verano de 2013, cerca de 50 grupos armados islamistas se reúnen en las afueras de Damasco y crean Jaysh al Islam (*El Ejército del Islam*), con Zahran Alloush, excomandante de Liwaa al Islam, que formaba parte del Ejército Sirio Libre, como líder. Entrevistado por el canal de TV Al Yaziraa, el líder rebelde nos dejó muy claro como ve el futuro del país de imponerse militarmente: las minorías religiosas en Siria son infieles y deben convertirse al Islam; más aún:

“El Islam no puede llegar al poder a través de la democracia, como no puede crecer la uva entre las espinas del endrino”⁹.

- Y, finalmente, el *Frente Islámico* agrupa, desde noviembre de 2013, a varias organizaciones armadas rebeldes, entre las que destacan por su fuerza y eficacia en el combate Ahsrar-al-Saam, las brigadas Suqoor-al-Shaam y Liwaa al Tawheed.

La polarización y división de los opositores al régimen sirio, de un lado, y la creciente influencia en ellos del islamismo radical, de otro, permiten comprender, de una parte, por qué Bashar Al-Assad sigue en el poder aún y, de otra y en íntima relación con ello, por qué Occidente ha ido suavizando hasta el silencio hoy su petición de que Bashar Al-Assad se vaya (...). Como si a todos fuese pareciendo ya mejor que en Siria siga gobernando quien hoy, parece, está un poquito más cerca de la victoria final.

1.2. Sus amigos¹⁰

El régimen sirio cuenta como principales aliados con Rusia e Irán. Rusia defiende su influencia en el único “amigo” susceptible a ella en la región. Irán, diferente ideológicamente

⁸ Reinales, Fernando: “Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental”, Comentario Elcano 46/2014, 7 de julio de 2014, pp. 1-2. El profesor Reinales alerta, además, del riesgo de que una parte considerable de estos individuos pueda volver a sus países de origen no solo activos en su compromiso islamista radical sino también bien entrenados en la lucha armada, con lo que la amenaza terroristas en esos países crece (...).

⁹ “Siria, ¿más ejércitos para seguir luchando?”, *La voz de Rusia*, 11 de noviembre del 2013, en http://spanish.ruvr.ru/2013_11_11/Siria-Mas-ejercitos-para-seguir-peleando-4304/.

¹⁰ Sobre el papel de los diversos Estados, árabes y no árabes, que apoyan o rechazan al régimen sirio véase Kinninmont, J.: “The Syrian conflict and the geopolitics of the region”, pp. 1-6 (artículo publicado en línea a la espera de su aparición impresa en IEMed Mediterranean Yearbook, en www.iemed.org/medyearbook).



del régimen “secular” sirio, ha prestado un importante apoyo a Damasco¹¹, probablemente por dos razones:

- Irán tiene un interés fundamental en mantener su “pasillo” sirio para seguir con su suministro de armas y de recursos a Hezbollah, en el Líbano.
- El conflicto de Siria ha enfatizado la rivalidad entre la República Islámica de Irán y Arabia Saudí en presentarse como los líderes legítimos del Islam. Irán teme que de caer el régimen de Damasco, enemigo de Arabia Saudí, éste país consiga una importante victoria política.

Irán ha utilizado también a grupos armados de Hezbollah para operar sobre el terreno en Siria en apoyo de las fuerza del régimen.

Los “rebeldes” cuentan con el apoyo oficial de Estados árabes, ya se ha apuntado, como Arabia Saudí, pero también de Jordania, Qatar y Turquía. No obstante, la fragmentación de quienes luchan contra Bashar Al-Assad y, sobre todo, la creciente influencia como antes decía de los grupos islamistas radicales ha matizado en los últimos tiempos ese apoyo.

Occidente, con Estados Unidos a la cabeza, barajó incluso una intervención armada limitada contra el gobierno sirio tras el uso de armas químicas en el conflicto, idea que apoyaron el Reino Unido y Francia. El Parlamento británico, sin embargo, no autorizó nada y el mismo Presidente Obama ni siquiera llevó el asunto ante el Congreso.

Desde septiembre de 2013, estos tres países que habían apoyado claramente a ciertos grupos armados de los rebeldes (en particular al Ejército Libre de Siria), descartan una intervención armada por limitada que fuera y se centran en intentar una solución diplomática del conflicto (Conferencia de Ginebra) que no ha tenido finalmente éxito. La posición de Occidente, por lo demás, de claro rechazo al Presidente Bashar Al-Assad, se ha ido deslizando hacia otra de claro rechazo del componente islamista de la rebelión. Tanto que, con ocasión de los excesos cometidos por el Estado islámico¹², se está formando una coalición impulsada por los Estados Unidos que no descarta atacar con las armas objetivas de este grupo islamista en territorio sirio¹³. Ya el 2 de septiembre de 2014, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Chuck Hagel, dejó claro que para este país la derrota del Estado islámico pasa por atacarle no solo en Irak sino también en Siria; la “justificación” avanzada de esta posibilidad se encuentra, a tenor de las palabras del Sr. Hagel, en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que contempla el uso preventivo de la fuerza frente a “amenazas inminentes”¹⁴. Puede añadirse que el lunes 15 de septiembre de 2014 se abrió en París una Conferencia internacional sobre la Paz y Seguridad en Irak, a la que asisten 30 estados, entre ellos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en la que noticias de agencia dan por hecho la existencia de un acuerdo de todos los participantes sobre el uso “de todos los

¹¹ Botón de muestra: el gobierno iraní ha acabado por reconocer que ha enviado a sus Guardianes de la Revolución para asesorar y entrenar a las fuerzas de seguridad y militares del régimen.

¹² Sirva de ejemplo de todas las atrocidades cometidas la decapitación y su difusión en vídeo, en la tercera semana del mes de agosto de 2014, del periodista estadounidense James Foley, secuestrado en Siria en noviembre de 2012. El brutal hecho fue al parecer cometido (*ad ex.* el diario *La Razón* de 22 de agosto de 2014, p. 20) por un yihadista británico que lucha en las filas del Estado islámico (véase la prensa escrita, nacional e internacional, de esos días (...)).

¹³ La coalición, integrada por 10 Estados (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Dinamarca, Canadá, Australia y Turquía), contempla bombardeos y el refuerzo a socios locales, descartando un ataque terrestre (*El País*, 9 de septiembre de 2014, en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/05/actualidad/14099/7501_927947html).

¹⁴ “El Estado islámico es una amenaza inminente”, *ABC*, 21 de agosto de 2014, en <http://m.abc.es/internacional/20140821/abcp-hagel-dempsey-rueda-prensa-20140821.html>. Repárese, estaríamos pues, parece, en la legítima defensa (preventiva), no en el concepto de Responsabilidad de Proteger.



medios, incluidos los militares” para derrotar en Irak al Estado Islámico¹⁵ (repárese, que la Conferencia es sobre Irak).

Resulta no poco curiosa la “frustración de los Estados árabes pro-occidentales con los Estados Unidos”¹⁶ antes de estos últimos acontecimientos: muy críticos con la “Guerra de Irak” (2003), los Estados del Golfo o Arabia Saudí criticaron sin miramientos el descarte de una intervención armada en Siria; Arabia Saudí en particular conectó su malestar en este sentido con su gesto de protesta inusual de renunciar a su puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el que había sido elegida .

1.3. Conclusión

Una conclusión más que evidente aflora de todo lo expuesto: en Siria se desarrolla un conflicto armado interno, que se ha ido internacionalizando paulatinamente con los apoyos de otros Estados a los bandos en lucha.

Ese conflicto, por la zona en la que se desarrolla, por los actores en él implicados, por las violaciones muy graves del Derecho Internacional Humanitario que se han cometido por los dos bandos y por el uso, al menos una vez, de armamento químico, constituye una inequívoca amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Ese conflicto ha generado asimismo una catástrofe humanitaria también en la que se han cometido atrocidades como las que permiten invocar la aplicación del concepto de la Responsabilidad de Proteger.

2. Una respuesta tardía y pobre, la de la comunidad internacional

2.1. El Consejo de Seguridad y el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: “no sabe no contesta”

Vayamos por partes. En los primeros meses del conflicto, cuando surgieron las primeras alertas y denuncias, se acordó una misión de investigación del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para determinar las posibles violaciones allí cometidas¹⁷ y también el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas pidió de manera expresa al Gobierno el fin de los actos de violencia¹⁸, pero los informes de seguimiento del cumplimiento de esta demanda demostraron que los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos, tanto por las fuerzas gubernamentales como por los rebeldes seguían, seguían de hecho aumentando¹⁹.

Pese a todo ello, la respuesta de la comunidad internacional ha sido muy limitada²⁰. Las organizaciones regionales, que tan activamente se movieron en la crisis libia (marzo-octubre

¹⁵ *El País*, 15 de septiembre de 2014, también euronews, en <http://es.euronews.com>, (15/09/2014) y Radio Francia Internacional, en <http://www.espanol.rfi.fr>.

¹⁶ Kinninmont, Jane: “The Syrian conflict...”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ Informe de 18 de agosto de 2011.

¹⁸ Resolución 19/22 del Consejo de Derechos Humanos, de 23 de marzo de 2012.

¹⁹ Véase el último Informe, distribuido el 25 de septiembre de 2013 (A/HRC/21/32).

²⁰ Sobre las reacciones de los diversos actores internacionales frente al conflicto en Siria, Arteaga, Félix: “Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil”, *ARI Real Instituto Elcano* nº 96/2012 (6 de marzo de 2012), pp. 4-9; Pons Rafols, Xavier: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, *ANUE*, nº 43 (mayo 2012), pp. 5-14; Andrés Saenz de Santamaría, Paz: “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Documento de Opinión*, IEEEE, 93/2012 (18 diciembre 2012), pp.1-15; Weckel, Philippe.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Bulletin Sentinelle*, nº. 348, (19 de mayo de 2013), pp. 1-12. Sobre la eventual utilización de la fuerza armada por la comunidad internacional, véase Domestici-Met, Marie-José.: “Protecting in Libya on behalf international community”, *Goettingen Journal of International Law*, nº 3 (2011), pp. 861-889; Marrero Rocha, Inmaculada:



2011), se mostraban esta vez dubitativas y el Consejo de Seguridad era incapaz de sacar adelante resolución alguna que incluyera medidas coercitivas de entidad suficiente.

El Consejo se reunió el 27 de abril de 2011 para hacer el primer balance de la situación²¹. Enseguida se comprobó la clara división entre sus miembros: mientras el representante británico presionaba para actuar, el ruso alegaba que se trataba de una cuestión interna y que, en tanto en cuanto las dos partes en el conflicto habían usado la violencia no merecía la consideración de amenaza para la paz y seguridad internacionales.

El 29 de abril (2011), el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución S-16/1 condenando de manera expresa el empleo de la violencia contra los manifestantes.

El 25 de mayo (2011), Francia, Alemania, Portugal y Reino Unido volvieron a intentar que el Consejo de Seguridad se implicara con la cuestión siria, presentando un borrador de resolución que condenaba la situación y en el que figuraba de manera expresa la obligación de Siria de proteger a sus ciudadanos. Nuevamente, Rusia, China, India, Brasil y Sudáfrica afirmaron que la resolución no debería determinar la naturaleza del programa de reformas del Gobierno sirio porque era una cuestión interna y, de hecho, Rusia y China recordaron de manera directa lo ocurrido con la resolución 1973 (2011) en el caso de Libia.

Los partidarios de adoptar una resolución volvían a la carga unos meses después (octubre 2011), presentando un nuevo borrador que pedía el fin de la violencia y la introducción de reformas, así como la opción de barajar sanciones en el caso de que Siria no cumpliera²². La propuesta no corrió mejor suerte que las anteriores, rechazándose con cuatro abstenciones (Brasil, India, Líbano y Sudáfrica) y dos votos de miembros permanentes en contra (China y Rusia)²³. No consiguió hacerles cambiar de opinión la suspensión de la condición de Estado miembro de Siria por la Liga Árabe el 16 de noviembre, ni la imposición por esta organización de sanciones, ni el crítico informe del Consejo de Derechos Humanos²⁴ ni la segunda resolución que este adoptó recomendando a los órganos de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en particular la adopción de medidas²⁵.

“La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Relaciones Internacionales*, nº 22 (febrero-mayo 2013), pp. 127-148, en <http://www.relacionesinternacionales.info>; Echeverría, Carlos.: *Evolución y perspectivas del conflicto de Siria: el factor islamista*, Análisis Del Grupo de Estudios Estratégicos (28 de febrero de 2013), en <http://www.gees.org>, pp. 1-4; Saira, Mohammed.: “The UN Security Council and the crisis in Syria”, *American Society of International Law Insights*, vol. 16, nº 11 (26 de marzo de 2012); Zifcak, Spencer.: “The responsibility to protect after Libya and Syria”, *Melbourne International Law Journal*, nº 13 (2012), pp. 1-35. Muy interesantes resultan también las reflexiones de diversos autores que se han incorporado al *EJIL Talk* <http://www.ejiltalk.org>: Akande, Dapo.: “The legality of military action in Syria: humanitarian intervention and responsibility to protect”, *European Journal of International Law Talk* (28 de agosto de 2013); Stahn, Carsten.: “Syria and the semantics of intervention, aggression and punishment”, *EJIL Talk* (19 de septiembre de 2013) y, del mismo autor, “Syria, Security resolution 2118 (2013) and peace versus justice: two steps forward, one step back”, *EJIL Talk* (3 de octubre de 2013); Hongiu Koh, H.: “Syria and the law of humanitarian intervention (Part II: International Law and the way forward)”, *EJIL Talk* (4 de octubre de 2013) y Hongiu Koh, Harold.: “Syria and the law of humanitarian intervention (Part III: a reply)”, *EJIL Talk* (12 de octubre de 2013). Asimismo, Kinninmont, Jane.: “The Syrian Conflict...”, *op. cit.*, pp. 1-6.

²¹ S/PV.6534, 27 de abril de 2011.

²² S/PV.6627, 4 de octubre de 2011.

²³ Rusia volvía a afirmar que la resolución no respetaba los conceptos de soberanía, integridad territorial y no intervención (doc. S/PV.6627, 4 de octubre de 2011, p. 3) y dejaba constancia de sus críticas a lo sucedido en Siria (p. 4). Casi idénticos fueron los argumentos chinos

²⁴ A/HRC/S-17/"/Add.1)

²⁵ Resolución S.18/1, de 5 de diciembre de 2011.



La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, adoptaba el 16 de febrero de 2012 la resolución 66/253A condenando los hechos²⁶ y el 3 de agosto de 2012 (resolución 66/253B), daba un pequeño toque de atención al Consejo de Seguridad, al *alentarlo* a examinar medidas apropiadas para la crisis siria (párrafo 9).

¿Qué hubiera el Consejo de Seguridad, al que acusamos de permanecer inactivo, podido (o debido) hacer ante la situación en Siria?

El Consejo, responsable principal según la Carta del mantenimiento de la paz (artículo 24), podría haber declarado esa realidad, lo que preceptivamente determina el artículo 39 de la misma, como paso previo a la adopción de medidas coercitivas e, incluso, en su caso, de medidas coercitivas armadas que acabaran con el conflicto o lo recondujeran a proporciones menos calamitosas. Así lo hizo en Libia (2011), pero como se basó para hacerlo en el concepto de la Responsabilidad de Proteger volveré en su momento sobre ello. En el caso de Siria, no lo ha hecho. Y solo, como veremos, muy tardíamente el Consejo de Seguridad se ha ocupado de este tema. ¿Por qué? Dicho en términos sencillos y prácticos, porque Rusia y China, miembros permanentes ambos del Consejo, se opusieron a adoptar medida significativa alguna.

Y es que en el Derecho internacional vigente el Consejo de Seguridad *puede* aplicar el Capítulo VII cuando, ante la existencia de un conflicto que a su juicio él califica expresamente ex artículo 39 de la Carta de una “amenaza a la paz y seguridad internacionales”, lo considera oportuno *pero no está obligado a hacerlo* y, en concreto, sus miembros permanentes no tienen, hoy por hoy, obligación jurídica alguna de no hacer uso de su derecho de veto. Si el internacionalista francés que cito me lo permite, diría, como él hace para referirse en concreto a la Responsabilidad de Proteger pero que es perfectamente aplicable al supuesto de la aplicación particular del Capítulo VII mismo, “que no se trata de una postura cínica y que, para ser honestos, lamentamos profundamente haber llegado a esta conclusión”²⁷, pero esto es lo que hay y no hay más cera que la que arde. Otra cosa sería, de aceptarse la propuesta del Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Rodas (2011), en la que, tras establecer en su Resolución, que:

“El Consejo de Seguridad no puede autorizar el uso de la fuerza por los Estados miembros o por acuerdos u organismos regionales sino después de haber declarado la existencia de una amenaza contra la paz, ruptura de la paz o acto de agresión”,

considera asimismo que:

*“Toda situación de violaciones graves y masivas de los derechos humanos y/o de atentado graves al derecho internacional humanitario debería ser considerada por el Consejo de Seguridad como una amenaza contra la paz respecto de la cual debería tomar de inmediato las medidas que juzgue apropiadas a las circunstancias, incluido el uso de la fuerza”*²⁸.

²⁶ Al respecto, Carswell, Andrew J.: “Unblocking the UN Security Council. The Uniting for Peace Resolution”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 18, nº. 3 (2013), pp. 453-480.

²⁷ Pellet, Alain (2013): “What normativity for the Responsibility to Protect?”, en Chaumette, Anne Laure y Thenouvenin, Jean-Marc (dir.): *La Responsabilité de Protéger dix ans après/ The Responsibility to Protect ten years on*, Pédone, París, pp. 185-191, 190.

²⁸ Résolution de la Dixième Commission (problèmes actuels du recours à la force en droit international), Sous-groupe D (L’ autorisation du recours à la force par les Nations Unies), Institut de Droit International, Rapporteur: M. Raúl Emilio Vinuesa, Session de Rhodes 2011, artículos 4 y 6 (cursiva añadida).



Si el Consejo de Seguridad hubiese autorizado, de conformidad con el capítulo VII de la Carta, una intervención armada con la finalidad de detener los enfrentamientos y proteger a la población²⁹, este uso de la fuerza en Siria hubiera sido, de acuerdo con el Derecho internacional vigente, y en concreto con la Carta de Naciones Unidas, plena y totalmente legal.

2.2. La Responsabilidad de Proteger inaplicada

El concepto de Responsabilidad de Proteger ha sido aceptado por la comunidad internacional³⁰. El Documento Final de la Cumbre del Milenio (2005) lo prueba³¹. El Secretario General de Naciones Unidas siete años después (2012) lo ratifica:

“La responsabilidad de proteger proporciona un marco político basado en principios fundamentales del derecho internacional para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y responder ante ellos. Está claro que el concepto ha sido ampliamente aceptado. Los órganos principales de las Naciones Unidas han invocado el concepto entre ellos el Consejo de Seguridad y la Asamblea General”

“Debemos seguir tratando de hacer efectiva la responsabilidad de proteger con mayor eficacia y coherencia. Sigo estando convencido de que es un concepto al que le ha llegado su momento”³²

Dicho concepto, y así fue aceptado en el citado Documento Final, incluye tres elementos: el deber de prevenir, el de reaccionar (con medidas coercitivas que pueden llegar, en su caso, a una intervención armada por causa de humanidad) y, en este último caso, el deber de reconstruir.

El Documento Final, en el caso del deber de reaccionar y, en concreto, en los supuestos de intervenciones armadas, supedita éste a una autorización previa del Consejo de Seguridad. Ello implica, en el Derecho vigente, que no se interponga el veto de al menos uno de los cinco miembros permanentes del Consejo; según la práctica, que la CIJ (*asunto de Namibia*, 1971) considera una norma de Derecho internacional general, la *abstención* de los miembros permanentes no supone la interposición de un veto³³.

La práctica internacional revela, asimismo, que la Responsabilidad de Proteger se ha puesto en marcha ya, con medidas coercitivas no armadas y armadas, en varias ocasiones³⁴.

²⁹ Acerca de la dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz y el uso del Capítulo VII de la Carta con fines de protección véase Gifra Durall, Julia: “Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas del capítulo VII: ¿excepción o práctica extendida?”, *Revista del IEEA*, nº. 2/2013, pp. 1-28.

³⁰ Se ha dicho incluso que con ello la comunidad internacional esta “postulando su ingreso en el club de los principios estructurales del sistema internacional que deben inspirar la conducta de sus distintos sujetos y que actúan como referentes de la coherencia interna del ordenamiento internacional” Jiménez García, Francisco.: “Contra medidas colectivas, responsabilidad de proteger e inmunidades estatales: visiones caleidoscópicas del Derecho internacional”, en S. Torres Bernárdez, J.C.; Fernández Rozas, C.; Fernández de Casadevante Romaní y A.G. López Martín (coords.) (2013): *El Derecho internacional en un mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, pp. 235-264, 248).

³¹ A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005, párrafos 138 y 139.

³² *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General*, A/66/874-S/2012/578, 25 julio 2012, pp. 18-19 (párrafos 59 y 61) (cursiva añadida).

³³ Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, párrafos 21-22, *ICJ Reports 1971*, p. 22.

³⁴ Desde 1989, James Pattison, contabiliza hasta doce “intervenciones humanitarias”, con empleo de medios militares, a cargo de Estados (Estados Unidos, Australia, Reino Unido y Francia), grupos de Estados (Francia-Reino Unido-Estados Unidos) y Organizaciones internacionales (ECOWAS [Comunidad Económica de Estados de África Occidental], OTAN, y Naciones Unidas [incluyendo fuerzas de la Unión Europea]) *Humanitarian intervention & Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 1-2.



Desde el 2001, año en el que el concepto es aceptado por la CIISE, pero sobre todo desde el año 2005, en el que lo fue con carácter general, lo ha sido en varios casos:

- En la resolución 1970 (2011), de 26 de febrero, el Consejo de Seguridad hizo una referencia explícita a la responsabilidad de proteger. Lamentando la “violación burda y sistemática de los derechos humanos” en el conflicto en Libia, el Consejo exigía que se pusiera fin a la violencia “recordando a las autoridades libias su responsabilidad de proteger a su población” y le impuso una serie de sanciones; decidió también remitir la situación a la CPI.
- El Consejo de Seguridad, en su resolución 1996 (2011) de 8 de julio, estableció una misión de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur (UNMISS), que se convirtió finalmente en Estado independiente el 9 de julio, con el mandato, entre otras cuestiones, de asesorar y prestar asistencia al gobierno en el cumplimiento de su Responsabilidad de Proteger a la población civil.
- La resolución 2014 (2011), de 21 de octubre, del Consejo condena a las autoridades de Yemen por las violaciones de los derechos humanos, recordándose explícitamente al gobierno de este país “la responsabilidad primordial de proteger a su población”.

Y en otras cuatro ocasiones, el Consejo ha autorizado incluso el empleo “de todos los medios necesarios” (esto es, también el uso de la fuerza armada) en un contexto de protección de la población civil:

- Así, autorizando la intervención armada de la OTAN en Libia (2011), al amparo de la resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, adoptada con la abstención de Rusia y China, miembros permanentes del Consejo.
- La resolución 1975 (2011), de 30 de marzo, citaba “la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a la población civil”, autorizándose a la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI) a emplear “todos los medios necesarios para proteger la vida y los bienes”.
- Y, aunque sin invocarse expresamente (Responsabilidad de Proteger), el Consejo autorizó a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA), con el apoyo de las tropas francesas estacionadas en la zona, a “tomar todas las medidas necesarias” para “la protección de los civiles..., la estabilización del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo su territorio”, “de conformidad con el concepto de operaciones aprobado el 19 de julio de 2013 y examinado el 10 de octubre de 2013, en su resolución 2127 (2013), de 5 de diciembre³⁵. Repárese, igualmente, que la resolución 2149 (2014) que reemplaza la MISCA por MINUSCA bajo responsabilidad directa de Naciones Unidas, autoriza a sus fuerzas a “utilizar todos los medios necesarios”

El Secretario General de Naciones Unidas, por su parte, ha reconocido en su Informe sobre la Responsabilidad de Proteger de 2011 que este concepto ha sido aplicado en los últimos tres años (por tanto 2009, 2010 y 2011), ya para decidir medidas coercitivas armadas o no, “en nuestras estrategias para afrontar las amenazas a la población en unas doce situaciones concretas”; y más en concreto afirma: “Durante los últimos años, el Consejo de Seguridad, yo mismo, mis dos Asesores Especiales [se refiere al Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y el Asesor sobre la Responsabilidad de Proteger] y otros colegas hemos invocado la responsabilidad de proteger de una forma no coercitiva en Darfur, Kenia, Kirguizistán, Côte d’Ivoire, Yemen, Abyei y Siria. El Consejo de Seguridad solo ha mencionado la responsabilidad de proteger en el caso de la Jamahiriya Árabe Libia en el preámbulo de resoluciones aprobadas en virtud del capítulo VII 1970 (2011 y 1973 (2011)”. *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General, A/65/877-S/2011/393, 28 junio 2011, pp. 1 y 10, párrafos 4 y 30.*

³⁵ “Security Council unanimously adopting resolution 2127 (2013), mandate mission in Central African Republic to protect civilians, restore State authority” (SC/11200, 5 December 2013) <http://www.un.org>. Párrafo 28 de la resolución.



para cumplir su mandato (párrafo 29), mandato que implica nada menos que: proteger a los civiles, apoyar la extensión de la autoridad del Estado y la defensa de su integridad territorial, proteger la ayuda humanitaria, proteger al personal y bienes de Naciones Unidas, asegurar la promoción y el respeto de los derechos humanos, ayudar a la justicia nacional e internacional y a mantener el estado de derecho y conseguir el desarme, la desmovilización, la reintegración y la repatriación (párrafo 30, letras a-g).

- Finalmente, la resolución 2140 (2014), de 26 de febrero, sobre el Yemen tras expresar su preocupación por los serios abusos sobre los derechos humanos y violencia ejercida contra la población civil en varias zonas del país, “subraya la necesidad para las partes de tomar todas las medidas necesarias para evitar daños a los civiles y asegurar la protección y el respeto de la población civil”³⁶.

Y nos parece pertinente recordar³⁷ que solo el veto de Rusia y China pudo impedir, en el caso de Siria, que el proyecto de resolución votado el 4 de febrero de 2012 en el Consejo ordenara al gobierno sirio a poner “fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos” y a que “proteja a su población”. La inaplicación, en su momento, de la Responsabilidad de Proteger en Siria ha sido tan clamorosa al menos como la que se consumó en el conflicto de Darfur, iniciado en el año 2003 sin que en rigor de verdad pueda decirse que haya aún finalizado³⁸.

2.2.1. Ni el deber de prevenir

Es un hecho generalmente aceptado que el “deber de prevenir”, que forma parte del concepto de la Responsabilidad de Proteger, es el primero. La práctica reciente, como los sucesivos Informes del Secretario General sobre la aplicación del concepto desde su aceptación en el año 2005 demuestran, insiste en este punto.

La idea de la prevención de los conflictos y en particular de las crisis humanitarias (del tipo de aquellas a las que la Responsabilidad de Proteger pretende ofrecer una respuesta) no es nueva desde luego, ni por tanto ha nacido con ella. Y, sin embargo, la Responsabilidad de Proteger ha generado, genera, la conciencia de su importancia, de su necesidad, y sirve simultáneamente a los propósitos de crear el clima adecuado y jugar como crisol en el que el impulso y la concreción de medidas de esta naturaleza se convierta en una práctica permanente cada vez que una situación dada suena la alarma de que una crisis de esa naturaleza pueda estar en formación. Sólo por esto (es decir, aunque el concepto encuentre dificultades y resistencias para la aplicación efectiva de todos los elementos que lo integran), la figura de la Responsabilidad de Proteger resulta necesaria *en y para* la comunidad internacional del tiempo presente.

³⁶ Párrafo 27.

³⁷ Como, por ejemplo, hace Díaz Barrado, C.M.: “Algunas reflexiones sobre la responsabilidad de proteger”, en Torres Bernárdez, Fernández Rozas, Fernández de Casadevante Romaní y López Martín, *op. cit.*, pp. 739-754, p. 748; o la página web del Programa de Información sobre Genocidio de Rwanda y las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/preventgenocide/rwanda>: “Nota de antecedentes. La responsabilidad de proteger”, marzo 2012, pp. 1-4, p. 2.

³⁸ Sobre una valoración a fondo del conflicto de Darfur y de sus consecuencias desde el punto de vista del Derecho internacional véanse los estudios de Eugenia López-Jacoíste (pp. 23-52), Jiménez Piernas López (pp. 53-94), Rosana Garcíandía Garmendia (pp. 95-130), José.Luis Rodríguez-Villasante Prieto (pp. 131-159), María. José Cervell Hortal (pp.161-205), Romualdo. Bermejo García (pp.209-321) y Cesáreo Gutiérrez Espada (pp. 323-414), en Gutiérrez Espada, Cesáreo. (Director) y Cervell Hortal, María José (coord.) (2012): *Darfur, el conflicto interminable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).



Conveniencia y aun necesidad sin duda, y ello a pesar de que es también un hecho que el componente de ese mismo concepto concretado en el “deber de reaccionar” (en particular mediante el uso de la fuerza armada) encuentra notables dificultades *en y para* su aplicación en la práctica, que tienen que ver, en esencia, con la manifiesta reticencia de muchos Estados en aceptarla y la inequívoca, incluso, hostilidad al mismo que demuestran no pocos de ellos; siendo esto así incluso ante situaciones en las que el “deber de reaccionar” (con la fuerza) resulta aplicable, al darse los presupuestos exigidos. Esta posición, que se alimenta en general de los abusos que en el pasado hayan podido cometerse en el uso de la fuerza pretendidamente con fines humanitarios, se ve en particular robustecida cuando la Responsabilidad de Proteger es objeto de una mala *praxis*, caso de la aplicación por la OTAN de la autorización concedida para el uso de la fuerza a fin de defender la zona de prohibición de vuelos y la protección de los civiles por el Consejo de Seguridad en su resolución 1973 (2011) en el caso de Libia³⁹. Y no obstante, lo cierto es que del mismo modo que el error en la práctica de una determinada técnica para el tratamiento de una enfermedad en un caso dado no debería tener como consecuencia abandonar la técnica en cuestión, si en conjunto parece conveniente, sino más bien preocuparse de evitar los errores en el futuro, lo mismo podría predicarse respecto de la mala *praxis* de la Responsabilidad de Proteger; o como el propio Secretario General de Naciones Unidas reconoció en el debate general sobre el concepto que tuvo lugar en la Asamblea General en 2012, y ello pese a admitir en el Informe que presentó para ese debate la opinión crítica que la aplicación de la resolución 1973 (2011) generó⁴⁰:

“el temor de su mal uso tampoco debería inhibir a las naciones a adoptarla frente a graves actos de violencia”⁴¹.

En cualquier caso queda claro, recuérdese, que la autorización del Consejo de Seguridad sigue siendo, hoy, un elemento condicionante de la legalidad formal de toda intervención armada en el marco del deber de reaccionar que consagra la Responsabilidad de Proteger. También lo está que es el Consejo mismo quien tiene que adoptar esa decisión, sin que exista marco jurídico alguno que regle su adopción.

La parálisis del Consejo animó a intentar, en y para el conflicto en Siria, otras alternativas, *que formalmente figuran en las que se han defendido como métodos de la*

³⁹ Sobre la mala *praxis* sugerida véase por ejemplo. *ad ex.* Bermejo García, Romualdo: “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 27 (2011), pp. 9-55; Gutiérrez Espada, Cesáreo.: “Sobre el ‘núcleo duro’ de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 27 (2011), pp. 57-75; particularmente claro ha sido Daniel Lagot: “Los países occidentales afirmaron en un principio que no era este su propósito [se refiere a acabar con el régimen del coronel Al-Qhadafi], después que había ‘perdido toda legitimidad’ y que era preciso pues eliminarle. Lo que ha hecho brillantemente, entre otros lugares en Trípoli y Sirte. El Consejo no ha condenado sus acciones y la ONU ha ratificado todo lo conseguido (incluido el reconocimiento de un nuevo poder libio)” (“Droit international et ‘guerres humanitaires’”, en Andersson Nils y Lagot, Daniel (dir.) (2012): *Responsabilité de protéger et guerres “humanitaires”. Le cas de la Libye*, L’Harmattan, París, pp. 2-20, 19). Y quizás, por enseñar un botón de muestra significativo, el ataque al convoy en el que Al-Qhadafi huía de Sirte y que fue causa mediata de su muerte, en octubre de 2011, es un buen ejemplo (sobre el mismo véase Gutiérrez Espada C. (2012): *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales en el proyecto definitivo de artículos de la CDI*, Comares, Granada, pp. 39-40).

⁴⁰ “Otros han expresado la opinión de que los encargados de aplicar la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad sobrepasaron el mandato que les había otorgado el Consejo” (La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General, A/66/874-S/2012/578, 25 julio 2012, cit., p. 17, párrafo 54).

⁴¹ “Ban llama a no hacer mal uso de la responsabilidad de proteger”, Centro de Noticias ONU, 5 de septiembre 2012, en <http://www.un.org>.



responsabilidad de prevenir, pero que en el caso sirio llegaban tarde: enviado especial conjunto de Naciones Unidas y la Liga Árabe y un plan de paz⁴².

El Consejo de Seguridad autorizó también el despliegue de la UNSMIS (Misión de Supervisión de Naciones Unidas en Siria)⁴³, pero con un mandato muy débil: “observadores (no armados), para contribuir a implementar el plan de paz”. Sus actividades, sin embargo, se suspendieron en agosto de 2012 ante la imposibilidad de alcanzar un alto el fuego entre las partes y ninguna otra misión se ha desplegado en la zona.

2.2.2. Ni el deber de reaccionar

Y, no obstante, sin el “deber de reaccionar” (en toda su amplitud, incluida en su caso la intervención armada) la Responsabilidad de Proteger pierde su quintaesencia, probablemente su razón de ser última en el contexto de la época que la ha visto nacer.

Más aún, es absurdo la marginación de una opción que puede resultar absolutamente necesaria, como la práctica reciente demuestra: Siria (2011-2014), en el que el solo veto de dos de los miembros permanentes del Consejo, Rusia y China, han impedido su aplicación) (*supra* párrafo 14 *in fine*), y que en definitiva supone hacer de la Responsabilidad de Proteger “una poderosa herramienta para abordar este desafío (a la comisión de atrocidades en masa se refiere)”⁴⁴.

2.2.3. Ni el deber de castigar

Castigar a los culpables de los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad perpetrados en Siria es la otra gran cuestión ausente en el conflicto. No en vano, esta es una de las medidas que el Secretario General incluía en el segundo pilar de la Responsabilidad de Proteger⁴⁵. Mientras que la resolución 1970 (2011) sobre Libia permitía la apertura de procedimientos ante la CPI, nada hace pensar, al menos hasta el momento, que podamos llegar a ver órdenes de arresto contra nacionales sirios. Siria no es parte en el Estatuto de la Corte, con lo que la decisión corresponde en única instancia al Consejo de Seguridad, por la vía de reenvío que permite el artículo 13.b del Estatuto y que ya hizo efectiva en los asuntos de Darfur y Libia; de ahí que en el marco de la posición de la Unión Europea, que reclama “no haya impunidad” para las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y los graves abusos contra los derechos humanos cometidos en el conflicto sirio⁴⁶, el Parlamento Europeo se haya *expressis verbis* referido a esta cuestión, reiterando:

*“su llamamiento de que el Consejo de Seguridad remita el asunto a la CPI para su enjuiciamiento formal”*⁴⁷.

⁴² Véase el anexo a la resolución 2042 (2012), de 14 de abril.

⁴³ Resolución 2043 (2012), de 21 de abril. La operación tenía previsto un plazo de de noventa días, que fueron posteriormente ampliados a treinta más.

⁴⁴ Llanos Mardones, HugoIgnacio: “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional”, *Revista Tribuna Internacional*, vol. 1, nº 2 (2012), pp. 129-139.

⁴⁵ En el segundo pilar, recordemos, se reflexiona sobre la obligación de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones respecto de la población civil (Informe del Secretario General sobre cómo hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger, A/63/677 (2009) cit., párrafo 44). El Secretario General ha recordado en varias ocasiones posteriormente el papel esencial de la CPI en la responsabilidad de proteger (así, en el Informe sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger de 2011, el párrafo 37 señalaba su labor en la prevención y para asegurar la responsabilidad).

⁴⁶ Council conclusions on Syria 3241 st. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 may 2013 cit.)

⁴⁷ Resolución de 12 de septiembre de 2013, párrafo 6, P7_TA [2013]0378).



La resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, del Consejo expresaba la convicción (párrafo 15) de que las “personas responsables del empleo de armas químicas en la República Árabe Siria deben rendir cuentas de sus actos”, pero no identificaba de manera clara si el ataque fue efectivamente obra del Gobierno, algo que, por cierto, tampoco aclaró el Informe de 13 de diciembre de la Misión de Expertos de Naciones Unidas que se envió a Siria con tal fin⁴⁸ y de lo que sí está convencido el Parlamento Europeo⁴⁹. La ausencia de la remisión de la cuestión a la CPI fue expresamente lamentada por Australia y Luxemburgo en los debates previos a la aprobación de la resolución, pero incluir la opción resultó imposible por la amenaza del veto ruso. Es más, como Anexo II se incluyen unos “Principios y directrices para una transición en Siria” adoptados el 30 de junio de 2012, que indican claramente que las cuestiones de responsabilidad (artículo 10.2) son parte de la solución *política* de la crisis. Y es que el convencimiento de algunos de que, en ese momento, depuración de responsabilidades y desarme químico eran incompatibles pues las órdenes de arresto contra miembros del Gobierno supondrían dar por finalizada su colaboración en el proceso, terminó imponiéndose a aquellos que, como Francia, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión de investigación de Siria (en su informe de febrero de 2013) o el Asesor para la Prevención del Genocidio⁵⁰ entendían que ambas opciones eran perfectamente posibles de manera simultánea.

La aprobación de la resolución 2139 (2014) sobre Siria volvía a reabrir el debate del reenvío a la CPI, pero muy tímidamente y sin éxito alguno⁵¹, pese a que su párrafo 2 afirma que las violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos pueden constituir crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y su párrafo 13 que “quienes han cometido esas violaciones deben comparecer ante la justicia”. ¿Qué justicia? ¿Acaso está la justicia interna en condiciones de empezar a juzgar a los culpables?

No parece posible, sin embargo, ver caer el fruto, por más que el árbol se remueva. Un proyecto de resolución presentado Francia en el que el Consejo de Seguridad:

“Reaffirms its strong condemnation of the widespread violations of human Rights and international humanitarian law by the Syrian authorities and pro-government militias, as well as the human rights abuses and violations of international humanitarian law by non-State armed groups, all committed in the course of the ongoing conflict in the Syrian Arab Republic since March 2011”,

y

“Decides to refer the situation of the Syrian Arab Republic described in the paragraph 1 above since March 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court”

fue vetada el 22 de mayo de 2014 por Rusia y la República Popular China⁵².

2.2.4. Y aún así es, éste, un concepto que debe mantenerse y, por ello, reformarse

Pero, como antes decía, el concepto de Responsabilidad de Proteger sigue siendo necesario. Y si esto es así, resultará preciso introducir en él ciertas reformas. El mismo Secretario General

⁴⁸ Doc. A/68/663-S/2013/735. Para el texto del Informe, *infra* nota 97.

⁴⁹ Véase nota 121.

⁵⁰ Declaración de 20 de diciembre de 2012 (UN News Centre).

⁵¹ Algunos Estados volvieron a defender en los debates de la resolución el papel de la CPI :Australia (p. 4), Chile (p. 12) y Lituania (p. 14).

⁵² El texto del proyecto vetado, así como una valoración tanto del mismo como de los argumentos de quienes votaron a favor y en contra en el Consejo de Seguridad en Weckel, Ph.: “La Russie et la Chine ne veulent pas de la justice en Syrie”, *Sentinelle*, nº 393, 25 de mayo de 2014, pp. 1-24, en <http://www.sentinelles-droit-international.fr>.



parece reconocerlo implícitamente en su Informe de 2011 sobre la aplicación de la Responsabilidad de Proteger⁵³. Reformas, en particular, que le doten de un efecto útil, del que carece con una situación como la actual condicionada por el derecho de veto tal y cual éste se conforma. La necesidad de estas reformas deriva directamente del hecho de la consideración como intereses de la comunidad internacional en su conjunto protegidos por normas imperativas de aquellos a los que la Responsabilidad de Proteger busca salvaguardar. Y la realidad de la protección normativa asignada a dichos intereses, unida a su importancia y rango, exige a nuestro juicio insistir en la idea de que la Responsabilidad de Proteger debe actuar siempre y cada vez que aparezca la vulneración de esos intereses, aparezca donde aparezca; no se debería en consecuencia seguir dejando en manos del Consejo de Seguridad la posibilidad (como hoy ocurre) de actuar o no de acuerdo con circunstancias políticas o geoestratégicas que tampoco se concretan.

Esas reformas incluiría la adopción por el Consejo de Seguridad de una resolución que incluyese los principios básicos necesarios para autorizar un uso de la fuerza armada por razones de humanidad⁵⁴; porque en la actual situación no existe, nos parece, medio jurídico alguno de forzar al Consejo a adoptar medidas en casos en los la Responsabilidad de Proteger es aplicable. Pero esto no sería suficiente.

Las reformas deberían alcanzar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Con la posibilidad de utilizar el derecho de veto tal y como hoy existe, que permitiría impedir la aplicación del concepto a supuestos en los que la Responsabilidad de Proteger es aplicable, se priva a esta figura de efecto útil, quitándose con una mano (el veto tal cual está) lo que se ha dado con la otra (la comunidad internacional debe impedir las atrocidades)⁵⁵. Siendo el objetivo final su eliminación, el proceso pasaría probablemente, como se ha sugerido en una reciente propuesta de reforma de la Carta⁵⁶, por su gradual eliminación por fases a lo largo de un período de, aproximadamente, quince años, que comenzaría por incrementar el número de miembros permanentes necesarios para desencadenar el veto y, simultáneamente, limitando los ámbitos materiales en los que éste pudiera interponerse, empezando por su proscripción en resoluciones que intentar resolver violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente genocidio y limpieza étnica⁵⁷.

Reformas, en fin, que deberían llevar a la creación de lo que James Pattison llama una “sólida Fuerza de Naciones Unidas cosmopolita” decidida en un contexto de “instituciones democráticas cosmopolitas”, que sería la encargada de llevar a cabo las intervenciones armadas por causa de humanidad⁵⁸.

⁵³ “Todavía no se ha elaborado bien la doctrina para el uso de recursos militares y de mantenimiento de la paz en el contexto de la prevención y la disuasión de atrocidades o la respuesta a ellas” (*La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General, A/65/877-S/2011/393*, 28 junio 2011 cit., p. 12, párrafo 35).

⁵⁴ Véase López-Jacoiste Díaz, Eugenia (2012): “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas la paz y seguridad internacionales”, en C. Ramón Chornet (coord.): *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 61-144, 131-137.

⁵⁵ Sin que se refleje *expressis verbis*, la idea de que sin una reforma del derecho de veto el concepto de la Responsabilidad de Proteger se vería privado de su capacidad de aportación a un Derecho internacional y unas Relaciones internacionales más justas, está presente en Palacián de Inza, B.: “La responsabilidad de proteger y el derecho de veto”, *Documento de Análisis 09/2012* (15 de febrero de 2012), pp. 1-8, en www.ieee.es.

⁵⁶ Schwartzberg, J.E. (2013): *Transforming the United Nations System. Or a Workable World*, United Nations University Press, Tokyo-Nueva York-París (en particular pp. 89-90).

⁵⁷ Blätter, Ariela.: “The Responsibility Not to Veto: A Way forward”, pp. 1-12, Cityzens for Global Solution 2010, en <http://www.globalsolutions.org>; Schwartzberg, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁸ “Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect”, *op. cit.*, pp. 233-236 (y más en general, pp. 219-243).



Parece claro que estas reformas, por convenientes que resulten, no cuentan con posibilidades serias de éxito en un futuro predecible.

La vía más sencilla, práctica y rápida posible para reformar el sistema vigente de la Responsabilidad de Proteger (con ciertos ajustes, sí) es la que ha propuesto formalmente Francia sobre el derecho de veto en Naciones Unidas (septiembre 2013). Permíteme, tú que me lees, que haga, en el párrafo siguiente, una reflexión crítica sobre la misma.

A finales de 2013, Francia planteaba formalmente una propuesta sobre el derecho de veto. El 24 de septiembre de 2013, en su intervención en el debate de apertura del 68^a período de sesiones de la Asamblea general, el Presidente de la República de Francia, François Hollande, propone en términos muy escuetos y en el contexto de su referencia al alcance de la inacción de Naciones Unidas en los ámbitos de la seguridad internacional, la proliferación nuclear, el desarrollo o el clima, la adopción:

“de un código de buena conducta (...) entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que en el caso de los crímenes masivos, ellos puedan renunciar colectivamente a su derecho de veto”⁵⁹.

Unos días después, el 4 de octubre, Laurent Fabius, Ministro de AAEE de Francia, publica un artículo en *Le Monde* en el que se contienen concreciones relevantes sobre esta propuesta: *de un lado*, aclara algo que, implícito acaso en la sencilla propuesta del Presidente de Francia (al referirse a un “código de conducta”), conviene en todo caso saber expresamente: “este proceso se llevaría a cabo sin modificar la Carta”; *de otro*, precisa los criterios de aplicación de la misma; y, *finalmente*, el Ministro de AAEE apunta lo que, en su parquedad, no podía adivinarse en la propuesta del Presidente Hollande: este código de conducta excluiría los casos en los que un miembro permanente del Consejo considerase que sus intereses vitales nacionales se ponen en peligro⁶⁰.

El representante permanente adjunto de Francia ante Naciones Unidas por último, en su intervención de 7 de noviembre de 2013, nos aclara, por si había alguna duda, que la propuesta francesa está abierta a otros posibles acuerdos finales, sin que la idea concreta sugerida por su país deba tomarse como una decisión cerrada. Y ello es así tanto en cuanto a la consideración de qué sea un crimen masivo como respecto de las modalidades prácticas en general que permitan la aplicación del código de conducta propuesto. En definitiva, Francia pide a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que se pongan de acuerdo sobre estos extremos, indicando en particular el representante galo, con referencia al concepto de crimen masivo, que

“la declaración de la cumbre mundial de 2005 y numerosos tratados internacionales, entre ellos la convención de 1948 sobre el genocidio o incluso el Estatuto de Roma pueden guiarnos”⁶¹.

⁵⁹ “AGNU: Discours du Président Francois Hollande. Débat d’ouverture de la 68eme session de l’Assemblée Générale. Intervention de M. Francois Hollande, Président de la République”, en www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, pp. 1-3.

⁶⁰ “Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, pp. 1-2, en www.diplomatie.gouvfr/es.

⁶¹ “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité”- Intervention du représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies, New York 7 de noviembre de 2013”, en Weckel, Ph.: “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents”, *Bulletin Sentinelle*, n° 365 (10 de noviembre de 2013), pp. 1-3, en www.sentinelle-droit-international.fr.



La propuesta francesa se efectúa en un contexto en el que la figura de la Responsabilidad de Proteger aparece claramente subyacente, dado que se enmarca con referencia clara y directa con el conflicto armado interno que viene desarrollándose en Siria desde el primer trimestre de 2011 y la gravísima crisis humanitaria que en ese país se vive desde entonces. El discurso del Presidente francés, Hollande, ante la Asamblea General de Naciones Unidas lo dejó muy claro⁶².

Varios meses después (marzo 2014), el Sr. Araud, Representante Permanente de Francia ante Naciones Unidas, confirmaba esta misma conexión en la entrevista a la cadena *France 24*. La propuesta francesa, afirmó Gérard Araud:

“se inspira evidentemente en lo que acaba de ocurrir en Siria cuando hemos visto a Rusia interponer por tres veces su veto en un caso en el que sin duda posible se habían cometido atrocidades en masa, dado que se contabilizan ya 150.000 muertos en la guerra civil”⁶³.

El Código de Conducta sugerido por Francia plantea una autolimitación, por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de su derecho de veto, en ciertos supuestos excepcionales (cuya precisión se intenta objetivar mediante un procedimiento determinado), pero con la existencia, sí, de una cláusula de salvaguardia. Tres elementos, pues, caracterizan su contenido:

A) Los miembros permanentes del Consejo, propone Francia, renunciarán al derecho de veto que la Carta les reconoce cuando se den hechos de particular gravedad. Repárese, entonces, en que el acuerdo al que llevaría la propuesta gala es, en realidad, un texto político, que genera para sus autores obligaciones morales o políticas, no un compromiso exigible en términos jurídicos⁶⁴.

Repárese también en que la propuesta francesa sugiere un acuerdo en este sentido de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad previo al planteamiento de un caso y que, de darse éste y prosperar el mecanismo de aplicación y determinación del mismo previsto en la propuesta, la renuncia del derecho de veto jugaría automáticamente; las precisiones que de la sucinta propuesta del Presidente de la República ante la Asamblea General de Naciones

⁶² Si la *omega* de sus palabras fueron:

“es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero sufre. Propongo yo por ello que un código de buena conducta pueda ser definido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que en el caso de crímenes en masa puedan decidir renunciar colectivamente a su derecho de veto”;

la letra *alfa* de las mismas hablaron de Siria:

“Siria urge. Y urge porque 120.000 personas han muerto en dos años y medio y 90.000 sólo en el último. Un cuarto de la población ha debido desplazarse fuera del Estado. Son millones los sirios que buscan refugio fuera de su país. Siria está destruida” (“AGNU: Discours du Président François Hollande...” cit., pp. 3 y 1 respectivamente).

⁶³ “Document 31 mars 2014. Suspension du droit de véto en cas de crimes de masse. Entretien de M- Gérard Araud, représentant permanent de France auprès des Nations Unies, avec France 24”, texto que reproduce parcial pero íntegramente la entrevista en Weckel, Ph.: “Conseil de Sécurité: Poursuite du projet de suspension du droit de véto face aux crimes de masse”, *Sentinelles*, nº 386, 6 de abril de 2014, pp. 1-4, en <http://www.sentinelles-droit-international.fr>.

⁶⁴ En palabras del tunecino Habib Slim, se trata de un “gentlemen’s agreement” que adopta una “especie de código moral que vendría a completar la Carta”: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelles*, nº 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6.



Unidas (septiembre 2013) realizara (en octubre) su Ministro de AAEE lo dejan perfectamente claro:

“Una vez que el Secretario General haya dado su dictamen, se aplicaría el código de conducta inmediatamente”⁶⁵.

B) La autolimitación del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tendría lugar en el caso de la comisión de *crímenes masivos*. Naturalmente, resultará necesario, en tal caso, llegar a un acuerdo sobre este término; ¿a partir de qué número de víctimas, por ejemplo, nos hallamos ante un crimen de esta naturaleza? Ya hemos apuntado que Francia, que hace una sugerencia concreta con un criterio de aplicación de su propuesta “sencillo”, no parece considerar su sugerencia innegociable: el representante permanente adjunto de este país dejó abierta, en su intervención ante el Consejo de Seguridad, la decisión en este concreto asunto, remitiéndose al acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo y citando algunos textos internacionales que podrían ser de interés con este propósito; y el 31 de marzo de 2014 el mismo representante permanente galo revela los contactos que su país viene manteniendo con otros Estados (vga. los “Cinco Pequeños” a los que nos referiremos enseguida) y con la sociedad civil para “conseguir algo que tenga sentido práctico”⁶⁶.

Francia propone que la decisión de cuándo se comete un crimen masivo debe dejarse en manos de una autoridad al margen del propio Consejo de Seguridad y, desde luego, de sus miembros permanentes. Y cree que esa autoridad debería ser el Secretario General de Naciones Unidas, al amparo del artículo 99 de la Carta de esta Organización (que autoriza a éste a “llamar la atención del Consejo de Seguridad” respecto de cualquier tema que, “en su opinión”, sea susceptible “de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”); no obstante, éste no podría, por decirlo así, actuar de oficio, sino a instancias de 50 Estados miembros de Naciones Unidas. En marzo de 2014, el representante permanente galo ante Naciones Unidas sugiere incluso que aunque el Secretario General podría ser la autoridad que desencadenase la puesta en marcha del Código de Conducta, la determinación de si se ha cometido o no un “crimen masivo” puede ser de otros (y pone como ejemplos a la Asamblea General de Naciones Unidas, la CIJ o el Consejo de Derecho Humanos)⁶⁷.

C) La propuesta de Francia incluye, sin embargo, una cláusula de salvaguardia de no poca importancia y alcance, que se justifica con una apelación al “realismo”, el compromiso en este tema al que llegarían los miembros permanentes del Consejo:

“excluiría los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro”⁶⁸.

La propuesta francesa, obsérvese por último, apunta a una reforma “informal” del derecho de veto, en la medida en que su adopción por los miembros permanentes del Consejo no exigiría la enmienda formal de la Carta, con todo lo que ello supondría⁶⁹.

⁶⁵ Fabius, Laurent.: “Suspender el derecho de veto...”, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁶ Entrevista citada, *loc. cit* (nota 63), p. 2.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁸ Fabius, Laurent.: “Suspender el derecho de veto...”, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁹ En su intervención de 7 de noviembre de 2013 el representante permanente adjunto de Francia creyó oportuno explicarlo, el código de conducta sugerido, “no implicaría, pues, una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (“Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente...”, *op. cit.*, p. 2).



Esta propuesta, como el propio Presidente francés comentara, en una rueda de prensa posterior a su discurso ante la Asamblea General, “no es nueva, ya que su país la formuló por primera vez en 2005”⁷⁰. Pero también antes se había invocado:

- En el año 2001, el Informe de la CIISE (2001), recuérdese, dice textualmente lo que sigue:

“La Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un ‘código de conducta’ sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos en un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría (...). Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo”⁷¹.

Aunque la Comisión no menciona *eo nomine*, en su Informe, al miembro permanente del Consejo cuyo alto representante sugirió esta auto-limitación del derecho de veto por acuerdo entre los Estados titulares del mismo en el Consejo de Seguridad, el lector coincidirá conmigo en que, a la luz de la propuesta que hace Francia en el 2013 en Naciones Unidas (incluida la cláusula de salvaguardia de los intereses vitales), todo apunta a que se trataba de este país.

- Asimismo, el Grupo de Alto Nivel afirma en su Informe (2004):

“No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general la institución del veto (...) no es adecuada (...) en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuvieran en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”⁷².

El Informe que el Secretario General presenta (2005) a la Cumbre del Milenio, inspirándose en parte en el presentado por el Grupo de Alto Nivel, pide que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza armada de ser necesario, incluso preventivamente, para evitar la comisión de un genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o de lesa humanidad o violación masiva de los derechos humanos, solicitando incluso del Consejo que apruebe una resolución en la que se indiquen los criterios que el Consejo debería tener en cuenta a la hora de autorizar una intervención armada por causa de humanidad y en la que se comprometa a aplicarla. El Secretario General, en definitiva, asume el concepto de Responsabilidad de

⁷⁰, 24 de septiembre de 2013, p. 1, en <http://www.notisistema.com>.

⁷¹ "La responsabilidad de proteger", Informe de la CIISEs, p. 46 (párrafo 6.21), Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas, A/57/303, 14 de agosto de 2002 (El documento A/57/303 recoge como Anexo *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, 2 de diciembre de 2001, pp. i-xiii y 1-75)

⁷² "Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", 2 de diciembre de 2004 (A/59/565), p. 77 (párrafo 256).



Proteger que acuñara la CIISE, pero no propone en él limitación alguna del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo⁷³. Otro Secretario General, el actual, Ban Ki Moon sí lo ha hecho (2009), ha pedido a los miembros permanentes del Consejo que no utilicen su derecho de veto en estos temas⁷⁴; no le han respondido siquiera o, dicho mejor, el silencio de los miembros permanentes ha sido su respuesta.

El Documento Final aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas acepta el concepto de Responsabilidad de Proteger, pero es sumamente ambiguo en cuanto a la reforma del Consejo y de sus métodos de adopción de decisiones en esta cuestión, siendo, en concreto imposible encontrar referencia alguna a una eventual limitación o auto-limitación del derecho de veto de sus miembros permanentes⁷⁵.

- En el proceso de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, los “Cinco Pequeños” (*Small-Five* o S-5), presentan ante la Asamblea General un proyecto de resolución sobre *Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*, en la que piden que

*“Ningún miembro permanente debería emitir un voto discrepante en el sentido del párrafo 3 del artículo 27 de la Carta en caso de genocidio, crímenes de lesa humanidad, y graves violaciones del derecho internacional humanitario”*⁷⁶.

La reforma del Consejo de Seguridad, y *compris* sus métodos de adopción de decisiones, sigue estando de actualidad, en particular cuando se conecta con la aplicación de la Responsabilidad de Proteger:

- El martes, 2 de mayo de 2013, un nuevo grupo, el grupo ACT (*Accountability, Coherente, and Transparency*), formado por 21 Estados y coordinado por Suiza⁷⁷, declaró su propósito de continuar el esfuerzo que durante años llevaron a cabo los “Cinco Pequeños” (S-5) en la mejora de los procedimientos de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. En particular, insistiendo en su proyecto de resolución de mayo de 2012⁷⁸, recuérdese, con la guerra de Siria, que aun hoy prosigue, en su apogeo, que fue retirado a causa de las intensas presiones de los cinco miembros permanentes del Consejo⁷⁹ y, más en

⁷³ "Informe del Secretario General, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", 21 de marzo de 2005 (A/59/2005), pp. 64-65 (párrafos 6 y 7).

⁷⁴ Un diplomático chileno, que participó en la negociación del Documento Final (2005), entiende que al hacerlo así el Secretario General “llenó este vacío” (Llanos Mardones, H.I.: “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional” cit., p. 139). En efecto, en su primer Informe (2009) sobre la aplicación de la Responsabilidad de Proteger el Sr. Ban Ki Moon lo hizo: “Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad especial debido a los privilegios de titularidad y derecho de veto que les han sido concedidos en la Carta. Les instaría a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer su derecho de veto en situaciones en que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se describe en el párrafo 139 [se refiere al del Documento Final de la Cumbre de 2005], y a alcanzar un entendimiento mutuo con ese fin” (“Hacer efectiva la responsabilidad de proteger...”, *op. cit.*, pp. 29-30, párrafo 61).

⁷⁵ "Documento Final de la Cumbre Mundial...", *op. cit.*, p. 38 (párrafos 138 y 139).

⁷⁶ A/60/L.49, 17 de marzo de 2006, Anexo: medidas sobre los métodos de trabajo propuestas al Consejo de Seguridad para que las examine, párrafo 14.

⁷⁷ Arabia Saudí, Austria, Costa Rica, Chile, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Gabón, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelanda, Noruega, Papua Nueva Guinea, Perú, Portugal, Suecia, Suiza, Tanzania [obs.] y Uruguay.

⁷⁸ Doc. A/66/L.42/Rev. 2

⁷⁹ Véase Deen, Thalif.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, p. 4, www.voltairenet.org/article174657.html.



concreto, prosiguiendo su lucha para conseguir la adopción del párrafo 20 de su proyecto L.42 que reclamaba de los miembros permanentes del Consejo que se abstuvieran de usar su derecho de veto para bloquear una acción del Consejo destinada a evitar o poner fin a un genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra a gran escala⁸⁰ o, al menos, del párrafo 19 que instaba en un documento aparte que sería distribuido a todos los miembros, a explicar las razones por las que se había optado por ejercer ese veto, en particular su conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

- Finalmente, y en el marco de su examen anual del Informe del Consejo de Seguridad (1 de agosto de 2012-31 de julio de 2013), la Asamblea General ha criticado el funcionamiento del Consejo y sus métodos de trabajo. Merece la pena destacar las intervenciones de tres de las delegaciones que hicieron uso de la palabra: *Alemania*, considerando que la propuesta de Francia, presentada por el Presidente Hollande, merecía ser estudiada por el Consejo más adelante; *Hungría* que se unió a esa reflexión y critica además el silencio que sobre la misma se guarda en el Informe del Consejo de Seguridad; y, finalmente, *Maldivas* que expresó su inequívoco apoyo a la propuesta gala⁸¹.

La propuesta francesa es en conjunto positiva y la iniciativa digna de elogio. Su sencillez, que no fuerza a una enmienda formal de la Carta, como el representante permanente de Francia dejó claro, es un atractivo indudable pues salvaría los formidables obstáculos que un proceso de esa naturaleza implicaría. Debe destacarse también el esfuerzo de Francia por intentar objetivar en todo lo posible la aplicación de su propuesta. De ahí, esa fórmula, política y jurídica, que pretende que la determinación de cuando nos encontramos ante un “crimen de masas” y por ende susceptible de desencadenar de manera automática la suspensión del derecho de veto, abra un proceso en el que, a instancia de un número relevante de Estados miembros de la Asamblea General (50 en este caso), sea un “tercero” imparcial quien se pronuncie. La elección del Secretario General de Naciones Unidas, al amparo de sus competencias *ex* artículo 99 de la Carta, uno de los órganos principales de la Organización, no priva a la fórmula de alcance jurídico pero sí la tiñe también de política; posiblemente para facilitar su aceptación .

Tiene, no obstante, la propuesta gala su talón de Aquiles. No es aceptable que la aplicación de ese Código de Conducta que Francia propone de nuevo con oportunidad y acierto quede a expensas de la cláusula de salvaguardia que se defiende. Si permitimos a uno de los miembros permanentes del Consejo poder evitar ese Código alegando la existencia de un interés vital nacional, estamos quitando con una mano lo que hemos dado con la otra. Se ha sugerido doctrinalmente que acaso la CIJ podría, llegado el caso, ser consultada a los efectos de definir en términos objetivos la figura del “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”⁸². Difícil de aceptar por los Estados este control judicial de un concepto tan rabiosamente político y metajurídico; acaso la exigencia de que la determinación de la existencia en el caso de un interés vital nacional de uno de los miembros permanentes fuese asumida y reconocida por uno o, mejor, dos más de ellos, sería una

⁸⁰ Pace, William.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, pp. 1-10, en www.centerforunreform.org/node/500.

⁸¹ Véase Brusil Miranda, Metou.: *L' Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité*, *Sentinelles*, nº 368, 1 de diciembre de 2013, pp. 5-7, <http://www.sentinelle-droit-international.fr>.

⁸² Términos, se recordará, empleados por la misma Corte en su dictamen consultivo de 8 de julio de 1996 en el asunto sobre la “ilicitud de la amenaza o el empleo de las armas nucleares”, Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996, ICJ Reports 1996, p. 226, 263 (párrafos 96-97). Slim, *op. cit.*, pp. 3-4.



fórmula política desde luego pero que intentaría una mayor objetivización en la puesta en marcha de la cláusula de salvaguardia. En todo caso, el *deber ser* aconsejaría prescindir sin más de la misma.

No cabe ser demasiado optimistas sobre esta propuesta, tan útil como oportuna. Ni aún con la cláusula de salvaguardia comentada (que personalmente eliminaría), los otros miembros permanentes del Consejo parecen proclives a debatir el tema, cuanto más a aceptar lo que se propone. Un botón de muestra bastará: el martes, 5 de febrero de 2013, el viceministro de asuntos exteriores de Rusia, Gennady Gatilov, declaraba a la prensa rusa, tras el encuentro ministerial celebrado en Roma por iniciativa de España e Italia con el objetivo de debatir la reforma del Consejo de Seguridad, sus métodos de trabajo y procesos de toma de decisiones, que su país estaba dispuesto a aceptar cualquier propuesta de reforma, en cuanto a la composición del Consejo, que contase con un respaldo mayoritario⁸³; pero, en relación con los métodos de adopción de decisiones del Consejo, el viceministro ruso fue menos conciliador⁸⁴. La negativa posición rusa a la propuesta francesa ha sido confirmada, el 31 de marzo de 2014, por el representante permanente ante las Naciones Unidas de ese país en la entrevista concedida a *France 24*. El Sr. Araud concretó asimismo en ella que en esta línea se mueve también la República Popular China, mientras que los Estados Unidos mantienen una cautelosa actitud; sólo el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha mostrado su interés por el Código de Conducta propuesto por su país, afirmó. No descartó el Sr. Araud la firma del mismo solo por tres de los cinco miembros permanentes (Francia, Reino Unido y los Estados Unidos)⁸⁵.

Así las cosas, la Responsabilidad de Proteger lleva, en su estado actual, a dos conclusiones fundamentales:

A) La primera, nos recuerda que este concepto no es ya, *per se*, una excepción jurídicamente admitida a la prohibición del uso de la fuerza armada en las Relaciones internacionales contemporáneas. Su “legalidad”, en cuanto a su manifestación armada se refiere, está condicionada por el derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

Desde esta perspectiva, parecen ajustarse a la realidad de las cosas quienes consideran que en rigor el concepto de la Responsabilidad de Proteger sólo:

“refleja una evolución en el modo como el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”⁸⁶.

Esto es, parece querer decirse, que dicho concepto justificaría *per se* la imposición por el Consejo de medidas coercitivas, incluidas las que implican el uso de la fuerza militar, más allá

⁸³ “Rusia mantiene una postura flexible y pragmática al respecto (...) estamos dispuestos a considerar tanto la opción que presupone un aumento del número de miembros permanentes y no permanentes, como el modelo denominado ‘intermedio’ que supondría únicamente un aumento de los miembros no permanentes”.

⁸⁴ Sin referirse expresamente al tema en concreto, sí dejó clara la posición de Rusia sobre propuestas como las que sugieren una auto-limitación permanente respecto de ciertas cuestiones del derecho de veto:

“La imposición de unos límites provisionales para la toma de decisiones, sin embargo, es inadmisibles, ya que se trata de una cuestión delicada cuya solución podría dar lugar a una disgregación de países en lugar de mejorar la eficacia del Consejo de Seguridad, con las evidentes consecuencias negativas que esto supondría” (“Rusia apoya una reformas del Consejo de Seguridad de la ONU”, 7 de febrero de 2013, pp. 1-2, en www.rusiahoy.com).

⁸⁵ Este hecho, comentó Gérard Araud, ejercería posiblemente: “una presión moral muy fuerte sobre Rusia o China en los casos de comisión de atrocidades en masa” Entrevista citada, *loc. cit.*, pp. 2 y 3.

⁸⁶ Caso del profesor James Crawford (2012): *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford (8ª ed.), p. 756.



de la exigencia de una previa y preceptiva declaración formal, ex artículo 39 de la Carta, de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz” (sin que, por lo demás, repárese, exista regla alguna que le obligara a hacerlo). Salvo, como el IDI ha sugerido en su resolución de Rodas (2011) sobre *La autorización del recurso a la fuerza por Naciones Unidas* (artículo 6), que el Consejo asuma el criterio y lo ponga en práctica de que la existencia de un genocidio, limpieza étnica, o crímenes masivos de guerra o contra la humanidad son necesaria, siempre y sustancialmente una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

B) La segunda nos lleva a pensar sobre cual sería la calificación jurídica de las intervenciones armadas por causa de humanidad realizadas sin la autorización del Consejo de Seguridad. La respuesta natural y más fácil, considerarlas contrarias al Derecho internacional sin más, parece demasiado fácil, sencillamente porque estaría ignorando el carácter jurídico, y del máximo rango, que hoy tiene la prohibición del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra o contra la humanidad a gran escala.

Naturalmente, y dada esa premisa, una resolución de la Asamblea general, en aplicación de la resolución 377 A (V) (“Unión pro Paz”), de 3 de noviembre de 1950, sería, en casos de bloqueo del Consejo, una cobertura jurídica legítima para las intervenciones armadas por causa de humanidad en el marco de la Responsabilidad de Proteger. Tres recordatorios: uno, así lo pensaba la CIISE (2001); dos, el mismo Secretario General de Naciones Unidas, en el año 2009, ha visto en la Asamblea General, de conformidad con la resolución 377 (V), un órgano legitimado para recomendar en este contexto medidas coercitivas con base en el artículo 41 de la Carta⁸⁷; y tres, así lo propone expresamente el IDI en su resolución de Rodas (2011) (artículo 7). *Item* más: no resulta superfluo recordar, aquí y ahora, que la CIJ ha aplicado sin plantearse problema alguno de su incompatibilidad con la Carta, la resolución 377 A (V) en el *asunto sobre las consecuencias de la edificación de un muro en territorio palestino (ocupado)* (2004), entendiendo que la resolución por la que la Asamblea General, en un período extraordinario de sesiones de emergencia, pidió su dictamen en este caso se ajustaba a los requisitos exigidos por la resolución 377 A (V) para poner en marcha el procedimiento por ella previsto y que en éste, como hizo la Asamblea, era perfectamente legítima plantear una resolución demandando de la Corte un dictamen consultivo sobre el asunto⁸⁸.

Y fuera de estos casos, la intervención armada por causa de humanidad que una coalición de Estados o una Organización regional, sin autorización del Consejo, bloqueado este por el ejercicio del derecho de veto, no debería considerarse ilegal si cumple con todos los requisitos exigidos por la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, muy en particular, desde luego, si el propio Consejo la avalase *a posteriori*.

⁸⁷ El Sr. Ban Ki Moon se refiere en concreto a medidas coercitivas no armadas (artículo 41 de la Carta), pero, aceptado esto, no vemos razón, desde la línea de argumentación del SG, para excluir esa posibilidad en el caso de medidas coercitivas armadas (artículo 42) si se precisaran (“La Asamblea General también puede considerar la posibilidad de adoptar sanciones de conformidad con la resolución 377 V], titulada ‘Unión pro Paz’, aunque éstas no tendrían fuerza jurídica obligatoria”, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del SG, A/63/677*, 12 enero 2009, p.28, párrafo 57).

⁸⁸ Opinión consultiva de la CIJ sobre las consecuencias de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado, 9 de julio de 2004, *ICJ Reports* 2004, p. 136, párrafos 29-32 (citamos el texto íntegro en español de la Opinión consultiva, que sigue a la Nota explicativa del Secretario General, del documento A/ES-10/273, distribuido oficialmente el 13 de julio de 2004).



Pero no deseo poner fin a este apartado que a la postre propone no condenar a la ilegalidad eventuales intervenciones humanitarias que se llevan a cabo de modo ortodoxo aun sin la autorización del Consejo esto es, aceptar ese enfoque que vería en ellas una conducta “ilegal solo formal o aparentemente pero moralmente legítima”⁸⁹-, sin proclamar que debería ser el mismo Derecho Internacional el que consagrara esta posibilidad siempre que se diesen los presupuestos, porque el Derecho no solo debe el patrón de la legalidad sino también el de la moralidad, máxime cuando es el mismo Derecho el que reconoce, y con el mismo rango, que si está prohibido usar la fuerza en las relaciones internacionales también lo está cometer genocidios o atrocidades a gran escala⁹⁰; siendo ambas prohibiciones normas sustantivas, de fondo, primarias del Derecho internacional⁹¹.

¿Debemos seguir anclados en la tesis que la CIJ adoptó en el *asunto Nicaragua* (1986), al afirmar que aunque Estados Unidos pudiera alegar el respecto de los derechos humanos como base para intervenir, “el empleo de la fuerza no es el método apropiado para vigilar o asegurar ese respeto”?⁹². ¿Debemos hacerlo siempre y en todo caso, pasados 18 años desde estas palabras y, sobre todo, desde la aceptación universal de que la prohibición del genocidio, la depuración étnica o los crímenes masivos de guerra o de lesa humanidad forman parte del “núcleo duro” del Derecho internacional imperativo?

Es importante y bienvenida sea la convicción de que la comunidad internacional no puede permitir ya dejar sin protección a los civiles en un contexto de conflicto armado o de crisis de las estructuras del Estado, en el que la Organización de Naciones Unidas esté presente con misiones u operaciones de mantenimiento de la paz. Bienvenidas sean la convicción y su puesta en práctica.

Y, sin embargo, esta respuesta dejará sin ella los casos en los que en esos mismos supuestos, que no son estrictamente aquellos para los que la Responsabilidad de Proteger se pensó, o en otros en los que el peligro, o su comisión misma, de atrocidades se diera, Naciones Unidas no intervenga porque uno (al menos) de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha interpuesto su veto.

⁸⁹ En relación directa con esta cuestión, Dapo Akande piensa que “es posible considerar que el derecho debería prohibir dicha acción pero que hay casos en que la misma debería tener lugar (como una cuestión de moralidad) aunque la prohibición permaneciera”. Y añade: “desde este enfoque, sería plausible tomar la postura de que aunque una acción en Siria fuera ilegal debería sin embargo llevarse a cabo” (“The legality of military action in Syria: humanitarian intervention and responsibility to protect”, *EJIL Talk* (28 de agosto de 2013), p. 3, en <http://www.ejiltalk.org>).

⁹⁰ En este mismo sentido, nos parece, se manifiesta la profesora López-Jacoiste Díaz, E: “Repensando el sistema de seguridad colectiva...” *op. cit.*, pp. 137, 141.

⁹¹ Y no sustantiva, de fondo, primaria una (la prohibición del genocidio o de la tortura u otras que forman parte del *ius cogens* internacional) y procesal, instrumental, secundaria la otra (la que consagra la inmunidad de jurisdicción del Estado), argumento que se ha utilizado, sabido es, por la jurisprudencia internacional para entender que incluso cometándose por un Estado actos *ex iure imperii* contrarios al *ius cogens*, la naturaleza de la violación cometida no puede superar el principio (de otra naturaleza) de la inmunidad de jurisdicción (*vid. ad ex. Gutiérrez Espada, Cesáreo. y Cervell Hortal, María.José* (2012): *El Derecho Internacional en la encrucijada*, Trotta, Madrid [3ª edición], pp. 84-87).

⁹² Sentencia de 12 de junio de 1986, párrafo 268. Por más que haya autores que consideren esta es aún la idea defendible, como Marcelo Kooheh: “The principle of non-intervention 25 years after the Nicaragua Judgment”, *Leiden JIL*, nº 25 (2012), p. 164.



3. El triunfo (¿?) de la Política (el Consejo de Seguridad y el capítulo VII: tarde y poco. ¿Y otras organizaciones internacionales?)

El momento más crítico llegaría el 21 de agosto de 2013, cuando tuvo lugar un ataque químico en las afueras de Damasco que provocaba 1400 muertos. La línea roja que el Gobierno estadounidense había marcado como límite para desencadenar ataques contra Siria⁹³ no tendría, sin embargo, las consecuencias anunciadas. El presidente Obama, adoptando un procedimiento nada habitual, anuncia el 31 de agosto que llevaría la posible invasión al Congreso; sin embargo, el 9 de septiembre da marcha atrás y decide sopesar la opción rusa, que evitaba una intervención a cambio de que Siria aceptara el control internacional de su arsenal químico. Ni siquiera el empleo de este armamento, cuya prohibición goza de carácter consuetudinario y que tan denostado ha sido en general por la comunidad internacional en las últimas décadas, conseguía dar un giro radical a la situación. Al día siguiente, el gobierno de Bashar al-Assad daba el visto bueno al plan, lo que permitió poco después (14 de septiembre), que Rusia y Estados Unidos firmaran un acuerdo para el control sobre el armamento químico por el cual presentan al Consejo Ejecutivo de la OPAQ de un proyecto de Decisión con procedimientos especiales para la destrucción y verificación del armamento sirio⁹⁴. No habría intervención en Siria pero, en un intento de acallar las críticas, se optaba por una solución alternativa, en la que Rusia ganaba, además, puntos como *mediador pacífico* de conflictos y Estados Unidos se limitaba a aparecer en un discreto segundo plano.

El 14 de septiembre Siria consentía en adherirse a la Convención para la Prohibición y Eliminación de las Armas Químicas (2003), quedando así obligada a la verificación que el texto prevé para los Estados miembros.

El proceso lo culminaría la resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, que condenaba expresamente el empleo de armas químicas en territorio libio, calificándolo de amenaza para la paz y seguridad internacionales, declaraba que Siria debería renunciar a cualquier empleo, desarrollo, producción adquisición, conservación o transmisión de las mismas, y acogía el *Acuerdo Marco para la Eliminación de Armas Químicas* previamente acordado en Ginebra y que incluía un procedimiento especial de destrucción y control del armamento químico sirio. La resolución, que no se adoptó oficialmente bajo el capítulo VII de la Carta, aunque centraba la mayor parte en hacer suyo (pidiendo, por tanto, su aplicación) el acuerdo de su contenido en el proceso de destrucción y vigilancia del armamento químico, reflejaba varias cuestiones más:

- El empleo de armas químicas, declaraba su párrafo 1, es una amenaza para la paz y seguridad internacionales, su uso supone una violación del Derecho Internacional (párrafo 2) y Siria no debe emplear, desarrollar, producir, adquirir ni conservar armas químicas, ni transmitirlos a otros Estados o agentes no estatales (párrafo 4). De esta manera, el Consejo de Seguridad recordaba que la prohibición de empleo de las armas químicas era una norma consuetudinaria, cuyo incumplimiento (que por otro lado supone la violación de algunos de los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario, como la prohibición de causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios o la prohibición de armamento de efecto

⁹³ En una comparecencia ante la prensa en la Casablanca, el 20 de agosto de 2012, el Presidente Obama afirmó “We have been very clear to the Assad regime, but also to other players on the ground, that a red line for us is we start seeing a whole bunch of chemical weapons moving around or being utilized,” the president said a year ago last week. That would change my calculus. That would change my equation.” (*abcnews*, 26 de agosto de 2012; véase también, en general, la prensa del 21 de agosto de 2012).

⁹⁴ El Informe Final de la Misión de Naciones Unidas que investigó el posible uso de armas químicas se publicó con fecha 13 de diciembre de 2013 (*infra* nota 97). El Consejo Ejecutivo de la OPAQ adoptada esa decisión pocos días después (doc. EC-M-33/DEC.1, de 27 de septiembre de 2013).



indiscriminado), podía tener consecuencias. Sin embargo, y como señalaremos, no tan graves como quizás hubiera merecido una actuación de esta naturaleza.

- La resolución hace suya la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ de 27 de septiembre de 2013, adoptada a instancias de lo acordado entre EEUU y Rusia, y decide que Siria debe cumplirla. De hecho, figura como anexo a la resolución, estableciéndose en la misma que la destrucción y control de las armas químicas se llevará a cabo por la OPAQ, apoyada por Naciones Unidas y, en particular, por los gobiernos estadounidense y ruso. El proceso incluía una serie de inspecciones *in situ* que concluirían en noviembre de 2013, fecha en la que se iniciaría la destrucción que *a priori* debería finalizar en junio de 2014. Los plazos, como era previsible, han sufrido retrasos⁹⁵.

- El Consejo de Seguridad recuerda además a los Estados su obligación de denunciar cualquier violación de la resolución 1540 (2004)⁹⁶ si detecta alguna adquisición por agentes no estatales de armas químicas, sistemas vectores y materiales conexos.

- La resolución aboga por la convocatoria de una conferencia internacional sobre Siria. Este proceso, iniciado en realidad el 30 de junio de 2012 en Ginebra, se ha prorrogado con conversaciones sucesivas de las partes y convocatorias de Conferencias de paz auspiciadas por varios Estados y Naciones Unidas, ninguna de las cuales ha llegado, de momento, a un final feliz.

Dos cuestiones básicas dejaba en el tintero la resolución 2118 (2013): la intervención armada, o al menos, la imposición de medidas coercitivas, en caso de incumplimiento y la responsabilidad individual por los crímenes de guerra cometidos en Siria; las abordamos seguidamente.

Aunque el Consejo de Seguridad, según puede leerse en su Informe anual a la Asamblea General (2012-2013), ha consagrado veintiocho sesiones a la cuestión y publicado cuatro declaraciones a la prensa, ha sido incapaz de tomar decisión alguna directamente referida a evitar la catástrofe humanitaria. Sólo tras el uso de armas químicas⁹⁷ fue capaz de adoptar su resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, en la que ni siquiera se prevén (de ser preciso) medidas contundentes, acordes con la necesidad y gravedad del caso en el supuesto de incumplimiento por las partes en el conflicto de la resolución, sino la fórmula de siempre y vuelta a empezar (...).

⁹⁵ Eran ciertamente ajustados si tenemos en cuenta varios datos comparativos: EEUU y Rusia, dos de los Estados con mayor arsenal químico, deberían haber finalizado su destrucción en 2007, pero la imposibilidad de hacerlo les obligó en su día a solicitar una prórroga hasta 2012 (que ha sido, además, incumplida). Se supone que Siria tiene un arsenal químico similar al de la India, país que dedicó doce años a acabar con ellas. Por otro lado, los inspectores han tenido que trabajar en un entorno ciertamente complicado, con no pocos arsenales sitios en las zonas de combate. Para detalles al respecto, véanse los informes periódicos del Director General de la OPAQ (*ad. ex.*, Note by the Director-General on Progress in the elimination of the Syrian chemical weapons Programme, doc. EC-M-38/DG.1, de 30 de enero de 2014).

⁹⁶ En dicha resolución se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución obliga a los Estados, entre otras cosas, a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.

⁹⁷ "United Nations Mission to investigate allegations of the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic", Final Report, p. 18 (párr. 108) "The United Nations Mission concludes that chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic", en <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf>.



La inacción del Consejo en el caso de Siria no sólo es la opinión que personalmente defiende, y con absoluta convicción ⁹⁸, también ha sido manifestada con claridad en el seno de Naciones Unidas por los Estados miembros, tanto con palabras como con hechos:

- *Palabras* como las de Alemania, al debatirse en la Asamblea General el Informe del Consejo de Seguridad 2012-2013, estimando que los vetos planteados a los proyectos de resolución sobre Siria plantean la interrogante de la pertinencia del Consejo tal y como hoy es y añadiendo que la propuesta francesa de auto-regulación del derecho de veto y su renuncia en caso de crímenes en masa merecía ser estudiada más adelante. O las de las Islas Maldivas, en la misma sede, pidiendo la prohibición del derecho de veto en situaciones en las el Consejo se enfrenta a crímenes masivos, porque, añadía el representante de este país, si los Estados miembros no son capaces de proteger a sus ciudadanos, Naciones Unidas debe asumir esta responsabilidad⁹⁹

- Y *hechos*, como el de Arabia Saudí, que habiendo sido elegida como miembro no permanente del Consejo, renunció al día siguiente aludiendo a la incapacidad de este órgano para hacer frente a sus responsabilidades para con la paz mundial y citando expresamente, el texto difundido por la agencia nacional de noticias SPA, su (in)acción en el caso de la guerra civil en Siria¹⁰⁰. El 6 de diciembre de 2013, la Asamblea General elegía a Jordania en sustitución de Arabia Saudí; el Centro de Noticias de Naciones Unidas que informaba del hecho destacó expresamente que la renuncia de Arabia Saudí se explicó por este país:

“por no estar de acuerdo con la actuación del Consejo con respecto a la situación en Siria...”¹⁰¹.

Es cierto que el párrafo 21 de la resolución 2118 parecía dejar abierta la puerta a futuras actuaciones, en tanto en cuanto establecía:

“[El Consejo de Seguridad] Decide que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona la república Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”

Pero tal posibilidad nunca se ha materializado; el mismo tenor de la resolución lo auguraba: no hay una amenaza auténticamente creíble de sanciones mayores (y no digamos de

⁹⁸ La opinión doctrinal mayoritaria parece compartir este planteamiento: *vid. ad ex.* Pons, Rafols, Xavier.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, *op. cit.*, pp. 5-14; Andrés Sáenz de Santamaría, Paz: “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *op. cit.*, pp. 1-15; Domestici-Met, Marie-José., *op. cit.*, pp. 879-881; Weckel, Philippe: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *op. cit.*, pp. 1-12 (y en las pp. 11-12 se citan otras 18 contribuciones del profesor Weckel al tema a lo largo de estos dos años, 2011-2013); Bermejo García, Romualdo.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional...”, *op. cit.*, pp. 203-209. Incluso quienes como Dapo Akande manifiesta tajantemente la inadmisibilidad en el Derecho internacional vigente de una intervención humanitaria sin autorización del Consejo de Seguridad, lo que como hemos apuntado no se ha dado en el caso de Siria, afirma: “It is possible to take the view that the law should prohibit such action but that there are cases where such action should occur (as a matter of morality) although the prohibition remains in place (...) On this view, it would be plausible to take the view that even if action in Syria is unlawful it should nevertheless take place” (“The legality military action in Syria...”, *op. cit.*, p. 3).

⁹⁹Véase Brusil Miranda, Metou.: “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, *Bulletin Sentinelle*, nº 368, 1 diciembre 2013, p. 6.

¹⁰⁰ Ángeles Espinosa, 18 de octubre de 2013, en <http://www.internacional.elpais.com>.

¹⁰¹ Centro de Noticias de la ONU, en <http://www.un.org>. La interpretación que hago de la motivación que llevó a Arabia Saudí a renunciar a su puesto como miembro no permanente del Consejo ha sido defendida también, leemos escritas ya estas líneas, por Jane Kinninmont, “The Syrian Conflict and the Geopolitics of the Region”, *op. cit.*, p. 3.



intervención armada) en caso de incumplimiento porque, por más que algunos Estados (Francia, Reino Unido y EEUU) lo intentaron, no se refleja en su texto una autorización inmediata para que los Estados actúen en caso de que así sea, sino la mera posibilidad de que el Consejo vuelva a reunirse para sopesar medidas más contundentes o, en su caso, el empleo de la fuerza armada, con lo que habría que acometer la redacción de una nueva resolución, debatirla y conseguir que ninguno de sus miembros permanentes imponga su veto¹⁰². Difícil¹⁰³.

Siria salía, ciertamente, bien parada con esta opción, en tanto en cuanto si cumplía lo exigido que, recordemos, se limitaba al ámbito de las armas químicas, nada tendría *a priori* que temer. El Consejo de Seguridad, por su parte, volvía a revelarse como el mecanismo que es, claramente insuficiente y limitado por el derecho de veto. La Responsabilidad de Proteger había sido en este caso totalmente ignorada, corriéndose incluso el riesgo (con una respuesta tan “medida” o tan comedida) de banalizar la prohibición del uso de las armas químicas¹⁰⁴.

Desde que se aprobara la resolución, las cifras de fallecidos y desplazados en el conflicto sirio ha seguido aumentando, sin que ello pareciera conmover al Consejo de Seguridad. El 22 de febrero de 2014 conseguía, al fin, aprobar, por unanimidad además, la resolución 2139¹⁰⁵, en la que condena enérgicamente las violaciones generalizadas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes en el conflicto (párrafos 1 y 2). El párrafo 3 se centra en la protección de la población civil, pero obviando la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, que esta vez no aparece ni siquiera en el Preámbulo: el Consejo de Seguridad vela por los civiles, sí, pero se ajusta a la esfera del derecho internacional humanitario, considerando sin más la crisis siria como un conflicto armado en el que deben por tanto primar estas normas:

“Exige que todas las partes pongan de inmediato fin a todos los ataques perpetrados contra civiles, así como al uso indiscriminado de armas en zonas pobladas (...) y recuerda a este respecto la obligación de respetar y asegurar el respeto del derecho internacional humanitario en todas las circunstancias y recuerda también, en particular, la obligación de hacer una distinción entre la población civil y los combatientes, y la prohibición de cometer ataques indiscriminados y ataques contra civiles y bienes de carácter civil”.

La resolución era acogida por los medios e incluso en el seno del órgano que la aprobó como un gran hito, pero no me parece que merezca tal honor si nos atenemos a su contenido:

¹⁰² Algunos autores como Stahn, Carsten.: “Syria, Security resolution 2118 (2013) and peace versus justice: two steps forward, one step back”, *EJIL Talk*, 3 de octubre de 2013, han remarcado la diferencia con lo ocurrido, por ejemplo, en el caso iraquí, en el que la resolución 1441 (2002), invocada en conjunción con la 678 (1990) para justificar el uso de la fuerza, afirmaba que, en caso de incumplimiento (también por desarme) Irak se enfrentaría a *serias consecuencias* (párrafo 13).

¹⁰³ En el mismo sentido Kinnimont, Jane, “The Syrian Conflict and the Geopolitics of the Region” *op. cit.*, pp. 3-4.

¹⁰⁴ Sobre Siria y las armas químicas, Bautista Hernández, Andrés.: “Siria y las normas de Derecho Internacional sobre armas químicas: ¿una solución al conflicto?”, *Documento de Opinión 111/2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (12 de noviembre de 2013), en <http://www.ieee.es> y Anderson, Kenneth: “Legality of intervention in Syria in response to chemical weapon attacks”, *ASIL Insights*, vol. 17 (30 de agosto 2013), p. 21, disponible en <http://www.asil.org/insights/volume/17/issue/21/legality-intervention-syria-response-chemical-weapon-attacks>.

¹⁰⁵ Para el texto de la resolución 2139 (2014) y un comentario valorativo de la misma, pero también sobre el contraproyecto ruso de 13 de febrero y el proyecto inicial de Jordania, Australia y Luxemburgo de 6 de febrero (que Rusia rechazó) *vid.* Weckel, Philippe: “Syrie: la Russie et la Chine soutiennent l’ adoption de la Résolution CS 2139 du 22 février 2014”, *Bulletin Sentinelle*, nº 379, 23 de febrero de 2014, pp. 1-28, en <http://www.sentinelle-droit-internationale.fr/>.



simplemente exige a las partes que permitan el acceso de la asistencia humanitaria de los organismos de Naciones Unidas y el cumplimiento de medidas para asegurar la asistencia sanitaria y la protección de la población civil. Es cierto que el párrafo 9 *in fine* recuerda a Siria que a ella corresponde la responsabilidad principal de proteger a su población, pero no deja opción a sopesar otras medidas en caso de que, como lleva haciendo cerca de tres años, continúe sin hacerlo. No parece, en definitiva, que sea una resolución que vaya a lograr una mejora sustancial de la estabilidad en Siria (el tiempo, con todo, desmentirá o confirmará nuestras palabras) y los debates en el seno del Consejo con motivo de su aprobación han dejado nuevamente entrever la división de opiniones entre sus miembros: mientras algunos (Australia, Estados Unidos, Reino Unido y Lituania)¹⁰⁶ se mostraban dispuestos a tomar medidas adicionales en el caso de que no se respetara, otros adoptaban una postura más cauta, bien callando al respecto (caso chino) o recalcando de manera expresa (caso ruso)¹⁰⁷ que la resolución no supone una imposición automática de sanciones, porque el Consejo de Seguridad (el veto de Rusia, son quizás las palabras que debería haber empleado su representante para ser exacto) no lo habría permitido. El representante de Luxemburgo declaraba, en los debates de la resolución que, “para crédito del Consejo, el derecho internacional humanitario y las necesidades del pueblo sirio han prevalecido por encima de los intereses de quienes se aferran al poder en Siria”¹⁰⁸. ¿Es realmente creíble?

Cuando se lee el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Refugiados, hecho público el 22 de agosto de 2014, seis meses después por tanto de la resolución 2139 (2014), la respuesta es no¹⁰⁹.

No ha sido mucho mejor el papel de las organizaciones regionales en Siria.

A) La Liga Árabe, que esta vez no presionó como hizo en Libia para intervenir en el país, sí suspendió a Siria en su condición de Estado miembro el 12 de noviembre de 2011 y le impuso sanciones días más tarde¹¹⁰, colaboró, asimismo, con Naciones Unidas en el nombramiento de un Enviado Especial y en el diseño de un plan de paz en noviembre de 2012 (también el Consejo de Cooperación del Golfo), y reconoció a la Coalición Nacional de la Oposición de Siria como el representante legítimo ante esos dos organismos, decantándose claramente por uno de los dos bandos.

B) En lo que respecta a la UE, su intervención ha sido muy limitada. Pero vayamos por partes. La UE empezó a mantener con Siria una importante relación desde el año 2008. Ya tenía con ella un Acuerdo de Cooperación (1977)¹¹¹, pero es desde finales de 2008 cuando la Unión se

¹⁰⁶ Doc. S/PV.7116, 22 de febrero de 2014. Australia (p. 4): “el Consejo espera que se cumplan sus exigencias y que habrá consecuencias por su incumplimiento. Seguiremos firmes en ello”. Estados Unidos (p. 6) : “La resolución es importante por dos motivos. En ella se exige claramente la adopción de medidas específicas y concretas, y constituye un compromiso de actuar en caso de incumplimiento”. Reino Unido (p. 9) : “El Consejo de Seguridad estudiará la situación humanitaria cada 30 días y, tal como se deja claro en la resolución, tenemos la plena intención de tomar medidas adicionales si se hace caso omiso a las exigencias establecidas en la resolución”. Lituania (p. 14): “el Consejo puede y debe estar dispuesto a adoptar las medidas ulteriores que hagan falta en caso de que las partes en el conflicto no atiendan el llamamiento contenido en la resolución”.

¹⁰⁷ Doc. S/PV.7116, 22 de febrero de 2014 (p. 8). Afirmó, con todo, que “El Consejo de Seguridad, independientemente de los progresos que se han logrado mediante esta resolución y su aplicación por todas las partes, puede considerar la posibilidad de adoptar nuevas medidas”.

¹⁰⁸ Doc. S/PV.7116, cit., p. 3. Francia también afirmaba (p. 5) que con la aprobación de esta resolución, “el Consejo de Seguridad evita la deshonra del silencio”. La del silencio sí; la de afrontar la situación con responsabilidad, podríamos añadir, no.

¹⁰⁹ Vid. Megan, Price, Ghodes, Anita y Ball, Patrick: *Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic*, Human Rights Data Analysis Group (August 2014), pp. 1-26, en <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/HRDAGUpdatedReport.Aug2014.pdf>

¹¹⁰ Res. 7442 de la Liga Árabe de 27 de noviembre

¹¹¹ *DOUE*, L 269, 27 de noviembre de 1978.



pone de acuerdo y ve en Siria un país clave en no pocos problemas de Oriente Medio. Así, se relanza en dicho año la negociación con este país para la firma de un Acuerdo de Asociación, que en octubre de 2009 estaba, por parte de la UE listo para su firma; se incita a y se recibe con complacencia por la Unión la participación de Siria en la Cumbre de París de julio de 2008 y en el proceso por tanto de la Unión para el Mediterráneo; y, en fin, se incluye a Siria en la Política Europea de Vecindad con las ventajas que ello supone¹¹². Tras empezar a conocerse la violencia en la represión de las revueltas del régimen de Damasco, la UE inicia un proceso de reacción muy similar al que siguió en Siria: Suspende el Acuerdo de Cooperación (1977) y paraliza (2011) el proceso pendiente sobre el Acuerdo de Asociación¹¹³.

El 27 de mayo de 2013, el Consejo de Asuntos Exteriores deja perfectamente clara la posición de la UE sobre las dos partes que se enfrentan en Siria, al aceptar a la Coalición Nacional de Fuerzas Revolucionarias y de Oposición en Siria “como representante legítimo del pueblo sirio”¹¹⁴. Y el Parlamento Europeo, pide el 12 de septiembre de 2013, “que el Presidente Assad y su régimen dimitan y abran la vía de la transición democrática”¹¹⁵.

Adoptó también medidas coercitivas contra el régimen sirio. No en aplicación (como en Libia) de una resolución del Consejo de Seguridad, que no la hubo, pero sí por su propia decisión, tras el veto en el Consejo de Rusia y China a la adopción de medidas: en este sentido, prohibió la venta, transferencia o exportación de armas o material para represión interna y, además, prohibió los viajes a territorio de Unión y congelación de activos y cuentas a miembros del Gobierno sirio y personas conectadas con él¹¹⁶, incluyendo a algunos familiares, como a la hermana del líder sirio, Bouchra Al-Assad¹¹⁷.

La UE está prestando, sin duda, al pueblo sirio una importante ayuda en varios frentes: de un lado, la UE y sus Estados miembros son, hoy, los mayores contribuyentes del Mundo en ayuda humanitaria para el pueblo sirio en Siria, para los refugiados de este país en Estados vecinos y aún para los estudiantes sirios en Europa¹¹⁸; de otro, la UE ha decidido aportar su ayuda financiera para contribuir a la destrucción del armamento químico sirio, concertado el contrato pertinente al efecto con la OPAQ¹¹⁹.

¹¹² Véase "European Neighbourhood and Partnership Instrument Syria Arab Republic. National indicative Programme 2001-2013", pp. 1-33.

¹¹³ Véase Decisión del Consejo de 2 de septiembre de 2011, *DOUE* L 228, de 3 de septiembre de 2011.

¹¹⁴ Council conclusions on Syria 3241 st. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 may 2013 (<http://www.consilium.europa>, Newsroom, pp. 1-3, punto 3).

¹¹⁵ Resolución sobre Siria (2013/2819 [SSP]), P7_TA (2013) 0378, párrafo 6. Ya lo había hecho el año anterior, en su resolución de 16 de febrero de 2012 (P7-TA [2012]0057).

¹¹⁶ Véase reglamento 442/2011, de 9 de mayo y decisión del Consejo 2011/273/PESC de 9 de mayo (*DOUE* L 121, 10 mayo 2011).

¹¹⁷ La inclusión de la hermana del Presidente de Siria en la lista de personas a las que se aplicaba la prohibición de viajar y la congelación de activos, motivó el que esta presentara un recurso contra la misma. El Tribunal General de la UE, en su sentencia de 12 de marzo de 2013 (case T-202/12 Bouchra Al-Assad v. Consejo) rechazó su petición (*vid supra* nota 2).

¹¹⁸ Más de 1.9 billones de euros ha movilizado ya la UE con este objetivo. Para ayudar a los 9 millones de sirios (más del 41% de la población del país según los datos de 2012 del Banco Mundial) que, en Siria, necesitan de ayuda y asistencia humanitaria (y más de 6 millones de los cuales viven desplazados de sus hogares, en otras ciudades del país o en campamentos); para ayudar a los casi 3 millones de sirios refugiados en el Líbano (casi 1 millón), Turquía (600.000), Jordania (más de 500.000), Iraq (250.000)...; para ayudar, en fin, a que los estudiantes Erasmus sirios puedan continuar sus estudios en Universidades europeas, “Syria crisis: EU delivers on its pledges and mobilises another euros 8.5 million for Syria and Jordan”, *European Commission Press Release*, IP/13/999, Brussels (28 de octubre de 2013), pp. 1-3; “Syria crisis: UN Security Council resolution adopted on humanitarian situation”, European Commission, Statement/14/18, Brussels (22 de febrero 2014).

¹¹⁹ Véase “EU to support the destruction of syrian Chemicals stockpiles”, *European Commission Press Release*, IP/14/151, Brussels (17 de febrero de 2014), pp. 1-2.



Y prácticamente esto es todo (sin que sea poco). La UE ni siquiera se ha planteado el envío de misión alguna a la zona, posiblemente teniendo tan fresco el recuerdo de lo que ocurrió con su misión EUFOR Libia. *A fortiori*, la Unión no estuvo nunca del lado de quienes se plantearon, tras el ataque químico de 28 de agosto de 2013, y en un primer momento una intervención armada (Estados Unidos, Francia o el Reino Unido). Muy pocos días después de esa fecha, y entre el tam-tam de los tambores de guerra en Washington, Londres o París, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en la reunión del G-20 en San Petersburgo (Rusia) declaraba la necesidad de una solución a la crisis siria en el marco de un estricto respeto de la Carta de Naciones Unidas (...)¹²⁰; se imponía así, en el seno de la UE una posición moderada, que parecía alejarse del sentir del mismo Parlamento Europeo en su resolución de 12 de septiembre de 2013¹²¹.

4. Conclusión

Tres conclusiones cabe sacar, entiendo, de todo lo expuesto:

Una, la catástrofe humanitaria de Siria constituye sin duda una amenaza para la paz y seguridad internacionales y, además o en todo caso, en ella se cumplen las exigencias básicas y previas para la aplicación del concepto de la Responsabilidad de Proteger.

Dos, el Consejo de Seguridad hubiera debido, basándose en uno u otra (capítulo VII, Responsabilidad de Proteger), y habiendo aprendido de los errores que en la práctica se cometieron al aplicar su resolución 1973 (2011), detener antes el conflicto para proteger a la población civil. No lo ha hecho. El veto (o su amenaza) de Rusia y de China lo han impedido. El Secretario General de Naciones Unidas ha reconocido en su Informe de 2013 sobre la aplicación de la Responsabilidad de Proteger el daño que esta parálisis institucional ha causado:

*“Nuestra inacción colectiva para prevenir los crímenes atroces en la República Árabe Siria durante los últimos dos años y medio seguirá siendo una pesada carga moral para el prestigio de las naciones Unidas y sus Estados Miembros, en particular los que tienen la responsabilidad primordial de la paz y la seguridad internacionales...”*¹²².

Tres, el concepto de Responsabilidad de Proteger necesita, para poder cumplir su función, dado como ha sido estructurado, la modificación de los parámetros que rigen el derecho de

¹²⁰ “Siria: Unión Europea dividida sobre postura ante la guerra”, *Gestión*, 5 de septiembre de 2013, en <http://gestion.pe>.

¹²¹ En ella, y teniendo presente el uso de las armas químicas de 28 de agosto de 2013 a las afueras de Damasco, que causó más de 800 muertos, entre ellos no pocos niños y mujeres, respecto del cual (a diferencia del Informe de la Misión de Naciones Unidas enviado a la zona, que no se pronuncia sobre la autoría del ataque) el PE defiende que “parece haber pruebas suficientes de que el régimen sirio es el responsable de esos ataques” (considerando B), el Parlamento pide “una respuesta inequívoca, enérgica, focalizada y colectiva, sin excluir la aplicación de medidas disuasorias...” (párrafo 2). Solicita en particular “a Rusia y China que, en cuanto miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, asuman su responsabilidad y ayuden a encontrar una posición común y una solución a la crisis siria” (párrafo 6). E invoca, incluso, la posibilidad (¿pensando acaso en la resolución 377 [V] “Unión para la Paz” de 1950?) de acudir a vías alternativas a una inacción del Consejo: “sin excluir la participación de la Asamblea General de Naciones Unidas, que podría ocuparse del asunto en caso de que se registrara una situación de bloqueo sistemático en el Consejo de Seguridad” (párrafo 6) (Resolución del PE de 12 de septiembre de 2013 sobre la situación de Siria [2013/2819 [RSP]], P7_TA [2013] 0378).

¹²² “La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención. Informe del Secretario General” (A/67/929-S/2013/399) (9 de julio de 2013), pp. 1-19, párr. 73.



veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No en vano ha comenzado a extenderse una nueva iniciativa que aboga por la “responsabilidad de no vetar”¹²³.

Y es que entender que sólo con autorización del Consejo la comunidad internacional puede reaccionar, cuando sea el caso, incluso mediante una intervención armada por causa de humanidad, sin la modificación del derecho de veto, lo que permitiría (como el caso de Siria ha demostrado) que la masacre de miles de personas se produzca en un Estado protegido por uno de los miembros permanentes del Consejo y por lo tanto que se siga considerando que la soberanía nacional es el principio supremo del Derecho internacional y está por encima del que protege la vida y los derechos fundamentales del ser humano, sería (por utilizar las palabras que hace ya años proclamara un internacionalista alemán) “privar al Derecho Internacional de todo su valor esencial”¹²⁴.

Es por ello que la propuesta de Francia, pidiendo de la adopción de un código de conducta que implique, en los supuestos apuntados ya, la renuncia del derecho de veto en estos casos de los miembros permanentes del Consejo, constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que la adopción del concepto de Responsabilidad de Proteger por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (septiembre 2005) implicó. Su adopción, con las sugerencias que he considerado con anterioridad, daría efecto útil por fin a este concepto.

Tres conclusiones y, si se me permite, algo más. Hoy por hoy, porque “todo cambia [y] nada permanece”, el desenlace del conflicto en Siria pasaría, parece, por las Conferencias de Paz convocadas a tal efecto en Ginebra. La primera de ellas, en enero de 2014, fue precedida de una propuesta de alto el fuego¹²⁵. Pudo haberse tomado antes otro camino que nos hubiera ahorrado mucha de la sangra derramada, pero si hay una posibilidad, aunque sea tarde, ahora, de poner fin a ese derramamiento, la comunidad internacional (y a su cabeza Estados Unidos y Rusia y Arabia Saudí y la República Islámica de Irán...) tienen el deber de “pelearlo”..., para conseguirlo. Y mucho y muy fuerte deberán hacerlo, ante el aparente fracaso de Ginebra-2 y la negativa de Damasco de negociar un Gobierno de transición (en el que no deberá estar el actual líder sirio, salvo para los “peores ciegos”, los que no quieren ver). ¿Se ha convencido algunos de que es hora ya de acabar con este tema? ¿Es un indicio de que la paciencia se agota, el que Rusia y China se hayan sumado en el voto a favor de la resolución 2139 (2014), de 22 de febrero, del Consejo de Seguridad, se han preguntado algunos analistas?

Indicios aparte, el giro copernicano que el conflicto de Siria puede aún generar tiene que ver, y enlace así, para acabar, con lo que al principio de este relato escribía, con ese Estado Islámico que se ha hecho fuerte a caballo entre Siria e Irak, que ordena la conversión al Islam o la muerte y que quiere, eso, la instauración de un Estado Islámico fundamentalista en la región y, parece, más allá (...). Pero, repárese, si el giro copernicano que parece se está gestando finalmente se produce, éste no parece venir de la mano de la comunidad internacional institucionalizada, ni del capítulo VII de la Carta, ni del Consejo de Seguridad, ni tampoco del concepto de la Responsabilidad de Proteger, sino de una coalición de Estados

¹²³ Propuesta por primera vez por *Global Solutions* en 2010: “The Responsibility not to veto: a way forward”, pp. 1-12, en www.globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf.

¹²⁴ Tomuschat, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours*, nº 281 (1999), p. 224.

¹²⁵ Estados Unidos y Rusia lo proponían en los días previos al inicio e Irán y Turquía lo habían hecho a fines de noviembre de 2013. “Irán y Turquía llaman a un alto el fuego en Siria”, *Red Voltaire*, 28 de noviembre de 2013, pp. 1-2, en www.voltairemet.org/article181245.html; “Estados Unidos y Rusia proponen alto el fuego en Siria”, *El Mundo, DW.DE*, 13 de enero de 2014, en www.dw.de; “Estados Unidos y Rusia piden un alto el fuego ‘limitado’ en Siria a la región de Alepo”, *EFE*, 13 de enero de 2014, en www.jnn-digital.blogspot.com.es.



liderada por los Estados Unidos¹²⁶ que se considera objeto de una “amenaza inminente” y por tanto legitimado para un uso de la fuerza “en legítima defensa” (George Bush hijo, debe estar sonriendo en su rancho de Texas...) ¹²⁷.

¹²⁶ Que busca con insistencia (gira del Secretario de Estado en la segunda semana de septiembre) el apoyo de otros Estados, muy en particular de Estados Árabes de la zona. Arabia Saudí y Qatar, por ejemplo, ya han comunicado que ayudarán. También la Liga de estados Árabes. De algún modo, el Presidente Obama parece buscar una coalición parecida a la que el Presidente Bush (padre) consiguió para “remover” de Kuwait a Irak (“Guerra del Golfo, 1990-1991).

¹²⁷ Las primeras tomas de posición sobre la legalidad de eventuales bombardeos contra el Estados Islámico *en territorio de Siria* ya se han planteado. Véase Weckel, Ph.: “Coalition contre l’Etat-islamique-en-Irak: La légalité de frappes aériennes en Syrie en discussion”, *Sentinelle*, n°. 402, 14 de septiembre de 2014, pp. 1-6, en <http://www.sentinelles-droit-international.fr>.





LAS CONFLICTIVAS RELACIONES DE SIRIA E ISRAEL EN EL AJEDREZ DEL PRÓXIMO ORIENTE

Romualdo Bermejo¹
Universidad de León

Resumen:

El conflicto de Siria ha puesto sobre el tapete de la actualidad internacional la complejidad que encierra el Próximo y Medio Oriente, una de las zonas más inestables del planeta. Sin embargo, el conflicto que sigue desarrollándose en Siria, con las aristas que todos conocemos, no ha conseguido hasta el momento que Israel, primera potencia militar de la zona, haya intervenido activamente en él, manteniendo una cierta neutralidad. Y es que desde el inicio de la crisis, Israel vio con claridad su alcance, al partir de la premisa de que si el régimen de Damasco no era bueno, los objetivos que pretendían muchos de los grupos rebeldes o insurgentes no eran mejores. Como ahora se ve claramente, esta aproximación ha sido la acertada, a pesar de que no lo veían así los denominados expertos de los países occidentales, que querían seguir para el conflicto sirio el patrón utilizado en Libia, cuyos desastrosos resultados está a la vista. Ni que decir tiene que el papel que ha jugado Rusia en el conflicto sirio explica todo esto, al verse engañada por los países que intervinieron en Libia, al violar el tenor y el espíritu de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad.

Palabras clave: Crisis siria, Próximo y Medio Oriente, Israel, Rusia.

Title in English: "Conflict-rife Relations between Syria and Israel on the Middle East's Chessboard"

Abstract:

The Syria armed conflict has shown to the international community the complexity of the Middle East. Even taking into account all its failures, the Syria crisis has not fully involved Israel yet, the first military power in the region, maintaining a certain neutrality. Since the beginning of the crisis, Israel clearly appreciated that the objectives sought by the rebels or insurgents were not much better than those from the Damascus regime. Although international experts wanted to apply in the Syrian conflict the measures used in Libya whose disastrous results are well known, the events taking place in the civil war has shown that Israel's approach was right. Russia has played an important role in this conflict, after appreciating the violations of the Security Council Resolution 1973.

Keywords: *Syrian conflict, Near and Middle East, Israel, Russia.*

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Romualdo Bermejo García es Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León.
E-mail: ddarbg@unileon.es.



1. Introducción

Como es sabido, Siria e Israel son dos pilares fundamentales en el juego bélico y político del Próximo Oriente, aunque tras la Guerra de Yom Kippur no han tenido confrontaciones armadas directas. Es cierto que se han desarrollado algunas acciones bélicas entre ambos Estados en territorio libanés, pero siempre como si no se tratara realmente de una guerra entre los dos países. De ahí que se diga que los límites de la Línea Verde entre ambos Estados hayan sido de los más pacíficos desde octubre de 1973. Esta afirmación, que es real, no deja de ser sin embargo sorprendente, sobre todo cuando se sabe que Siria ha sido desde que se adoptó el Plan de Partición el 29 de noviembre de 1947 mediante la Resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se creaba en Palestina un Estado judío y otro árabe, uno de los Estados más duros y combativos contra Israel². Es evidente que esto se debe a que Siria pareció comprender en 1973 que sus aventuras bélicas frente al Estado hebreo no le proporcionaban buenos resultados, al margen de que una vez que Egipto, primero, y Jordania, después firmaran sendos tratados de paz con Israel, el régimen sirio se quedó aislado y anquilosado frente a Israel, dedicándose a apoyar y armar grupos armados o terroristas para que estos atacaran territorio israelí, como ha sido el caso con Hezbollah, la Yihad Islámica, etc.

Este organigrama se ha roto una vez que la llamada “Primavera Árabe” ha hecho irrupción en Siria, desencadenándose un conflicto civil cuyas dimensiones están en boca de todos por varias razones. La primera se debe a la intervención armada que se hizo en Libia, cuyas consecuencias se están viendo ahora en Mali, pero que ya se vieron también incluso en Israel, ya que durante el desarrollo de las operaciones militares se detectó un incremento notable de armas hacia las organizaciones terroristas de Gaza, incluyendo a Hamás³. Ni que decir tiene que los abusos cometidos durante las operaciones militares en Libia abrieron los ojos y molestaron sumamente a Rusia, China y a muchos otros países, que no han dudado esta vez en apoyar al régimen sirio no se sabe si por defenderlo o simplemente por impedir otra operación a la libia. La segunda es evidentemente que Siria no es Libia ni estratégicamente, ni militarmente y tampoco sociológicamente hablando. El resultado de todos estos errores lo tenemos a la vista, es decir, todo apunta a que a día de hoy el conflicto civil en Siria sigue estando en un callejón sin salida, aunque las cosas podrían ir muy deprisa si se saltan determinadas líneas rojas que tanto Israel como los Estados Unidos, e incluso Rusia, han puesto en torno al conflicto. Si a esto añadimos un cierto desconcierto en torno a los efectos que están teniendo las distintas “Primaveras Árabes”, introducimos un elemento esencial para poder ya afirmar que el ruido producido por estas ha sido mucho mayor que las nueces.

2. Las guerras abiertas entre Israel y Siria

Israel nació estando ya en guerra, pues el mismo 15 de mayo de 1948 los ejércitos de Egipto, Irak, Líbano, Siria y Transjordania deciden liberar el territorio a demanda de los líderes palestinos. Comenzaba así la primera guerra israelo-árabe, guerra que el Secretario General de la Liga Árabe anunció por medio de un telegrama, fechado el mismo día 15, al Secretario General de las Naciones Unidas. En él se decía que los Estados árabes reconocían la

² Para las discusiones en las Naciones Unidas previas al Plan de Partición, cfr. Doc. A/364, de 3 de septiembre de 1947. Sobre el Plan de Partición propiamente dicho, cfr. Bermejo García, Romualdo. y Pozo Serrano, Pilar (2011): Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí, Pamplona, Eunsa, pp. 48 y sgs.

³ Israel ya se quejó en varias ocasiones durante el desarrollo del conflicto de este flujo de armas, que ha sido confirmado posteriormente con ataques en territorio israelí, sobre todo desde Gaza y el Sinaí, con armas precisamente procedente de Libia.



independencia y soberanía de Palestina una vez terminado el Mandato, siendo los propios habitantes de Palestina los únicos capacitados para establecer una administración sobre ese territorio. Los países árabes invocaban también otras causas, como que la intervención se llevaba a cabo para suprimir la rebelión y establecer el orden. Frente a esta invasión, los judíos invocaban su derecho a establecer el Estado de Israel y su derecho a la legítima defensa. Surge así la denominada “Guerra de la Independencia” que se prolongaría hasta bien entrado el año 1949. Todos los esfuerzos llevados a cabo por el Mediador de las Naciones Unidas, Folke Bernadotte, así como por el Consejo de Seguridad, que adoptó varias resoluciones instando el cese del fuego⁴, cayeron en saco roto⁵.

Al final, entre febrero y julio de 1949 se firmaron los acuerdos de armisticio entre Israel y los países árabes⁶, acuerdos por lo que los contendientes se comprometían a no atacarse y a respetar los respectivos territorios tal y como habían quedado después de las hostilidades.

El Armisticio con Siria de 20 de julio de 1949 fue en realidad uno de los más importantes y, al mismo tiempo, complicados, ya que Siria controlaba territorios correspondientes al Estado judío según lo establecido en el Plan de Partición. El aspecto más problemático del Acuerdo era en realidad la desmilitarización de las áreas entre la línea de alto el fuego y la frontera internacional. Al final, a propuesta de R. Bunche, aceptaron retirar sus fuerzas armadas de la zona desmilitarizada definida de común acuerdo, y estacionar sólo fuerzas defensivas en las áreas limítrofes.

Tras el Acuerdo de Armisticio, los límites establecidos fueron violados repetidamente por parte siria, que hostigaba las poblaciones judías desde los Altos del Golán y a través del Lago de Tiberiades. Como se sabe, la Guerra de los Seis Días de junio de 1967 constituyó un gran éxito militar israelí frente a los Estados árabes, que fueron estrepitosamente derrotados, y, claro, también Siria. A este respecto, conviene apuntar que la ocupación de los Altos del Golán no figuraba en los planes iniciales del ejército israelí. Es más, durante el desarrollo del conflicto se debatió si conquistarlo o no, sobre todo por su importancia estratégica. Al principio, el prestigioso Moshe Dayan se mostró reticente, temiendo una eventual intervención soviética, aunque al final se decidió por capturarlos el 9 de junio. Lo que más pesó en esta decisión era impedir que Siria siguiera bombardeando y hostigando los poblados judíos que estaban bajo el alcance de su artillería. Los combates fueron duros, muriendo 141 israelíes, mientras que los sirios sufrieron en torno a 500 bajas, 2500 heridos y 578 prisioneros. Desde entonces los Altos del Golán se encuentran en manos de Israel, a pesar de que Siria logró recuperarlos por unos días en la Guerra de Yom Kippur de octubre de 1973, siendo retomados después por los israelíes. Es más, en esta Guerra, a pesar de la sorpresa inicial, Israel ocupó nuevos territorios en Siria, poniendo su artillería al alcance de Damasco ya el 14 de octubre, 8 días después de que Siria iniciara los ataques. A este respecto. Conviene apuntar que a pesar de que se haya comentado más por parte de los analistas la Guerra de los Seis Días que la de Yom Kippur, es evidente que esta última fue de una gran importancia, pues demuestra a los países árabes que no pueden derrotar militarmente a Israel. Esto que acabamos de apuntar se demuestra al ver que el cese el fuego con Egipto se firma en el Kilómetro 101 de la carretera que va de Suez a Egipto, por lo tanto en territorio egipcio, a

⁴ Por ejemplo las Resoluciones 49 (1948) de 22 de mayo; 50 (1948) de 29 de mayo; 54 (1948) de 15 de julio; 56 (1948) de 29 de agosto y 61 (1949) de 4 de noviembre, entre otras.

⁵ Sobre esta Guerra, ver entre otras muchas obras, Bastenier, Miguel Angel. (1999): *La guerra de siempre. Pasado, presente y futuro del conflicto árabe-israelí*, Barcelona, Península, pp. 87 y sgs.; y Peres, Shimon (1999): *Que salga el Sol*, Barcelona, Seix Barral, pp. 84-91.

⁶ Con Egipto se firmó el 24 de febrero de 1949; con Líbano el 23 de marzo; con Transjordania el 3 de abril y con Siria el 20 de julio. Sobre estos armisticios, ver también las Resoluciones 72 y 73 (1949) del Consejo de Seguridad del 11 de agosto. Para más detalles, cfr. Rosenne, Shabtai (1951): *Israel's Armistice Agreements with the Arab States*, Tel-Aviv, International Law Association, Israel Branch.



donde se había infiltrado el General Ariel Sharon en una operación audaz y arriesgada con sus blindados, y con la propia ciudad de Suez cercada y a punto de ser tomada, mientras que en el frente sirio los israelíes avanzan más allá de las líneas de defensa siria, poniendo Damasco al alcance de su artillería. Y es que la reacción israelí fue sorprendente y estudiada por todos los analistas militares⁷.

Desde entonces, Israel y Siria no se han atacado directamente, y las líneas de demarcación entre ambos países, han sido de las más seguras. Sin embargo, no hay que olvidar que siguieron dirimiendo sus diferencias por actores interpuestos, ya fuera en Líbano, o mediante el apoyo de todo tipo que Siria prestaba a un sin fin de grupos y organizaciones terroristas con el fin de que atacaran a Israel. Así las cosas, la inseguridad reinante en la zona fronteriza con el Líbano, sometida a continuos ataques y actos terroristas, llevó a Israel a invadir este país el 15 de marzo de 1978⁸ y, sobre todo, en 1982, lanzando la operación “Paz en Galilea” el 6 de junio⁹. Las tropas israelíes se presentaron en pocos días en Beirut, asediando la capital en la que habían quedado encerrados los grupos armados palestinos. El objetivo era expulsar a estos grupos armados palestinos del país, cosa que consiguieron tras el acuerdo del 21 de agosto.

Pero mientras que se desarrollaba la operación “Paz en Galilea” en Líbano, Siria desplegó en el Valle de Bekaa 19 baterías de misiles SAM, a pesar de que Israel había dejado bien claro que no deseaba ni quería tener ningún encuentro desagradable con las numerosas fuerzas sirias presentes en Líbano desde poco después que se iniciara la guerra civil libanesa en 1975. Este despliegue sirio de los misiles SAM en junio de 1982 fue considerado por Israel como inadmisibles, por mucho que Siria afirmara que sólo tenía efectos disuasivos. Los mensajes sirios no convencieron a Israel que, decidió destruirlas, iniciándose así una serie de ataques aéreos durante los meses de junio y julio de 1982 durante los cuales no sólo se destruyeron los misiles SAM, sino que en los combates fueron derribados en torno a 87 aviones de combate sirios, mientras que Israel tan sólo perdió algunos helicópteros, un avión Phantom RF-4E y un Skyhawk A-4 derribado por un misil SA-7 de la OLP. Los aviones de combate israelíes eran sobre todo los recién estrenados F-15A y F-16A aunque la batalla aérea se ganó con suma facilidad debido sobre todo a la superioridad de las comunicaciones.

La frontera norte de Israel continuaría siendo en realidad la más insegura, debido sobre todo al control que desde 1982 empezó a ejercer el grupo armado proiraní Hezbollah, causante de muchos ataques a Israel. Este grupo. Considerado por algunos países como organización terrorista, continuaría atacando Israel incluso tras el inicio del Proceso de Paz iniciado en la Conferencia de Madrid de 1991 y, sobre todo, tras los Acuerdos de Oslo de

⁷ Significativa de los combates liberados entre ambos países es la ciudad de Kuneitra, que había sido tomada por los israelíes en 1967 y retomada por los sirios al inicio de la Guerra de Yon Kippur. Sin embargo, los israelíes lograron recuperar la ciudad. No obstante, tras el acuerdo de separación, firmado el 31 de mayo de 1974, por mediación de los Estados Unidos, la ciudad volvió bajo control sirio, muy destruida por los combates, por cierto.

⁸ La incursión israelí fue denominada “Operación Litani” y las tropas israelíes ocuparon una buena parte del sur libanés, retirándose unas semanas más tarde excepto de la franja meridional, que seguiría estando bajo control israelí hasta su retirada unilateral en el año 2000, siendo Primer Ministro Ehud Barak. Esta invasión de 1978 fue objeto de las Resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad adoptadas el 19 de marzo; en la primera se insta a la retirada de las fuerzas israelíes, mientras que en la segunda se decide que la “United Nations Interim Force in Lebanon” (UNIFIL) se despliegue en la zona por un período de seis meses.

⁹ La violencia que reinó en la frontera con el Líbano entre 1978 y 1982, sometida a continuos ataques a la población civil israelí, actos de sabotaje, incursiones de guerrillas y asesinatos, no impidió que se propusieran planes de paz, como el denominado “Plan Fahd”, que hizo público el 7 de agosto de 1981 el Príncipe saudí. Lo esencial del plan era el reestablecimiento de un nuevo Mandato de las Naciones Unidas sobre Cisjordania y la banda de Gaza por un período corto de tiempo, y al final la proclamación del Estado palestino, reconociendo el derecho de todos los Estados de la región, incluyendo a Israel, a vivir en paz y en seguridad. El fracaso del plan fue estrepitoso, al ser rechazado por todas las partes.



1993, Acuerdos que suscitaron enormes esperanzas. Y es que el Acuerdo de Paz con Egipto de 1978 podía servir de ejemplo a seguir, esta vez para una paz con todos los países árabes. No hay que olvidar que en 1994 se firma el Tratado de Paz con Jordania, fruto de esta buena atmósfera reinante. Por lo tanto, si se había hecho la paz con Egipto y con Jordania ¿por qué no iba a ser posible con Siria, el otro país clave para poner fin al conflicto árabe-israelí?

3. Las negociaciones de paz con Siria y la retirada de Israel del Líbano

Lo primero que conviene apuntar es que nunca Israel ha cerrado las puertas a una negociación de paz con Siria, a pesar de que en 1981 Israel se anexionara el Golán.

En realidad, las negociaciones con Siria empezaron ya en la Conferencia de Madrid, pero quedaron congeladas en febrero de 1996, cuando Siria se opuso a condenar diversos atentados suicidas llevados a cabo por grupos terroristas en ese año. El desencadenamiento por parte de Israel de la ya citada operación “Uvas de la Ira” del 11 al 26 de abril de 1996 puso el resto. Hasta entonces, la posición siria se mantuvo férrea en la reclamación de todo el Golán, aunque a mediados de diciembre de 1996 el Presidente sirio Hafed El Assad dejó entrever una cierta flexibilidad en asuntos hídricos y de seguridad si obtenía la meseta del Golán. En ese momento, el ambiente era, si no cordial, sí al menos esperanzador, lo que permitió suscribir ya el 31 de enero de 1996, la Declaración de Wye Plantation por parte de las delegaciones israelí, siria y la estadounidense. En ella se recogía que en los debates en torno a la seguridad de la zona se había llegado a determinados puntos de acuerdo, así como en otros aspectos significativos para un futuro acuerdo de paz. Israel siempre se mostró prudente en estas negociaciones, vinculando la cuestión de la devolución de determinados territorios del Golán, o todo el Golán, a otros problemas, como el Líbano, en realidad ocupado por Siria, a la cooperación económica, el agua, el papel que deberían desempeñar los Estados Unidos, etc. Sobre las negociaciones con Siria y la posición de Israel, son significativas las opiniones expresadas por Simón Peres, quien a este respecto señala lo siguiente: “Assad sabía que Israel estaba dispuesto a hacer un buen número de concesiones para llegar a un acuerdo con Siria. Rabin lo había dicho oficialmente. Yo había dicho que, en mi opinión, los altos del Golán era territorio sirio. El presidente Clinton, con ocasión del funeral de Isaac Rabin, me preguntó directamente si yo estaba dispuesto a mantener todos los compromisos, escritos y orales, a los que se había comprometido Rabin. Y le respondí sin dudar que sí, que sus compromisos me comprometían. A pesar de todo esto, la respuesta del presidente sirio fue de lo más decepcionante: estaba dispuesto a verse conmigo pero no podía fijar una fecha. Una reunión sin cita no vale mucho más que una cita sin mujer. La negativa de Assad parecía particularmente grave en la medida en que las conversaciones iniciadas en Wye Plantation marchaban en la buena dirección”¹⁰.

Los problemas en las negociaciones con los palestinos no impidieron que Barak reiniciara, el 15 de diciembre de 1999, a iniciativa de Bill Clinton, las conversaciones de paz con Siria¹¹, interrumpidas desde febrero de 1996. El objetivo era negociar una paz global, de forma que comprendiera también la faceta libanesa, aunque los problemas que afectaban

¹⁰ Peres, op. cit., nota 12, pp. 75-76 y Kemp, Geoffrey, Pressmann, Jeremy (1995): “The Middle East: Continuation of the Peace Process”, SIPRI Yearbook, pp. 186 y ss.

¹¹ Parece que Barak tenía un cierto interés por reabrir estas negociaciones, ya que según las declaraciones de un político veterano israelí que le conoce de cuando estuvieron juntos en el ejército israelí, “le gusta descerrajar candados y quiere ser el primero en abrir la puerta de Assad, lugar donde sus predecesores fracasaron”. Cf. Steinman Baetir, M.: “¿Será el fin del estado de guerra con Siria u otra vuelta de discursos declarativos? Jerusalén y Damasco se dieron cita en Washington”, Línea Directa con Israel y Medio Oriente, nº 1 (enero 2000), p. 10.



directamente a Israel y a Siria eran varios y difíciles de por sí, como la retirada de la meseta del Golán y hasta dónde, así como los temas de seguridad y del agua, entre otros. A pesar de las esperanzas suscitadas en las negociaciones, el proceso no tardó mucho en fracasar de nuevo¹². Los esfuerzos hechos a este respecto por Bill Clinton resultaron infructuosos, y la retirada israelí de la franja del sur del Líbano, en mayo de 2000, tampoco abrió cauces para el entendimiento. En realidad, la principal dificultad era el trazado de fronteras. Siria exigía que Israel se comprometiera a trazar la línea fronteriza tal y como estaba el 4 de junio de 1967, línea ya aceptada por sus predecesores a cambio de paz, aunque con pequeñas modificaciones, pero que Barak rechazó. Este propuso algo ya conocido, como volver al trazado de 1923 establecido por franceses y británicos para delimitar sus mandatos respectivos, trazado que privaba a Siria del acceso al lago de Tiberiades¹³, quitándole además unos 70 km² de territorio. Ante el callejón sin salida en el que se encontraban decidieron trazar una nueva línea, y aquí se metieron en un túnel del que no lograron salir. Si a esto añadimos el hecho de que un eventual acuerdo necesitaría por el momento ser aprobado en referéndum por 50 % de los electores inscritos, y no de los votos, es fácil comprender las dificultades que encerraba la situación.

Pero Bill Clinton no se dio por vencido y volvió a la carga intentando relanzar las negociaciones. Pero la cumbre de Ginebra de 26 de marzo de 2000 en la que se reunió con el Presidente sirio, Hafed Al-Assad, se saldó con un nuevo fracaso. Este último volvió a plantear, como condición *sine qua non*, la retirada total de la meseta del Golán¹⁴ sin dar muestras de flexibilidad¹⁵. Israel reaccionó retirando la orden de congelación de nuevos asentamientos en la zona, el 13 de abril de 2000. La muerte del Presidente sirio Hafed Al-Assad en junio de 2000, pareció cerrar la posibilidad de establecer oficialmente cualquier negociación. Quizás algunas conversaciones secretas puedan vislumbrar un día algún rayo de luz, aunque por el momento hay más sombras que luces. El sucesor de Hafed Al-Assad, su segundo hijo Bachar, no demostró inicialmente un particular interés en las conversaciones de paz, centrándose más bien en los problemas internos¹⁶.

¹² El tema de la paz con Siria a cambio de la devolución de la meseta del Golán suscitó agrias polémicas en Israel, lo que llevó a Barak, consciente del problema, a anunciar que recurriría a un referéndum cuando hubiera acordado los puntos básicos. Después, cambiaría en parte de opinión al anunciar el referéndum sobre todo un “paquete de paz” que incluía Siria, Líbano y las negociaciones con los palestinos. En realidad, la opinión pública israelí estaba dividida, casi mitad a favor y mitad en contra, aunque algunas encuestas concedían a los que estaban en contra casi el 60 %. En Israel existe un elevado grado de desconfianza hacia Siria, por lo que el Golán es un tema sensible.

¹³ El trazado de fronteras no sólo era importante por razones de seguridad, sino sobre todo por el agua, y este recurso, escaso en la zona, fue una de las causas más importantes por las que no se llegó a un acuerdo. El tema del agua también estuvo siempre presente en el Tratado de Paz con Jordania y es también una cuestión esencial en las negociaciones con los palestinos.

¹⁴ Siempre se ha subrayado la importancia estratégica del Golán, aunque en la actual era de los misiles, esto haya que relativizarlo. El Golán pierde importancia estratégica, aunque sigue representando una ventaja militar.

¹⁵ Francia, antigua potencia mandataria sobre Siria y Líbano, también intentó mediar en este asunto, aunque sin mucho éxito, debido entre otras cosas a una cierta descoordinación entre los distintos ministerios galos, y a alguna que otra declaración del Primer Ministro francés L. Jospin. En efecto, este último señaló el 24 de febrero de 2000, en una visita efectuada a Israel, que Damasco utilizaba el grupo terrorista Hezbollah para hacer presión sobre Israel, calificando textualmente de “terroristas” los ataques que el precitado grupo u organización llevaba a cabo en Israel contra los civiles o soldados. Cf. “Chronique des faits internationaux”, Revue générale de droit international public, 2000, pp. 494-495. En abril del mismo año, el Ministro de Defensa galo afirmaba, siguiendo la tónica de Jospin, que “Siria no quería un acuerdo con Israel que pudiera minar su dominación sobre el Líbano” (Ibid., p. 759) declaración que tuvo por efecto algún pequeño incidente diplomático con Líbano, que consideró esta declaración como una injerencia en los asuntos internos libaneses.

¹⁶ Cf. Gresh, Alain.: “La ascensión programada del ‘doctor’ Bachar en Siria”, Le Monde Diplomatique, edición española, (Julio 2000), pp. 8-9.



La retirada unilateral del Tsahal del sur del Líbano el 23 de mayo de 2000, sorprendió a propios y extraños, aunque fuera una de las promesas de Barak, que cumplió a rajatabla¹⁷. Si cuando se ocupó en 1978 quizás tenía una justificación, los nuevos acontecimientos y los avances en materia de seguridad hicieron que poco a poco la zona en cuestión fuera perdiendo su importancia militar, convirtiéndose sin embargo en una zona cara en vidas humanas. La retirada ha sido interpretada por el mundo árabe y las fuerzas del Hezbollah como forzada, aunque que Barak conector del avisero libanés dio una vuelta de tuerca a la frágil situación libanesa, abandonando a su suerte la zona, aunque dejando claro que podía volver dependiendo de la situación en esta frontera septentrional de Israel, que se convirtió desde 1970 en la más insegura para el Estado hebreo¹⁸. Con su retirada del Líbano, Israel asegura que cumplió con lo que se había comprometido a raíz de los acuerdos de Taif de 1989, y sin embargo Siria seguía sin cumplir la suya, es decir: retirada de su ejército del Líbano y el control que mantiene sobre Hezbollah, esto último además con apoyo iraní.

La situación libanesa ha planteado numerosos quebraderos de cabeza a Israel, pero también a la comunidad internacional, y por lo tanto al Derecho internacional. Sólo queremos apuntar que las sangrientas guerras civiles que ha padecido este país a partir de la mitad de la década de los setenta¹⁹, dejó al país paralizado y bajo “protectorado” de Siria²⁰, lo que suscitaba serios interrogantes sobre la existencia real de un Estado libanés con capacidad de decisión y control sobre su territorio, en el que se hacían fuertes diferentes grupos armados. Por esta razón, la retirada unilateral israelí preocupó a la comunidad internacional, que hubiera preferido, y esperaba, que esa retirada se hubiera hecho en el marco de un acuerdo general entre Israel, Siria y Líbano. A falta de acuerdo entre las partes, Barak solicitó el 17 de abril a la ONU el esfuerzo de la FINUL para que ésta dispusiera de unos 8.000 efectivos frente a los 4.500 que poseía anteriormente²¹. Al mismo tiempo, y en la misma carta, se notificaba a la ONU que la retirada se haría hasta la frontera aceptada por las partes, es decir, las Naciones Unidas, Israel y el Líbano.

La retirada israelí fue completa, así lo constató el 16 de junio de 2000 el Secretario General de la ONU, y el Consejo de Seguridad dos días más tarde, declarando ambos que se ajustaba a lo previsto en la Resolución 435 del Consejo de Seguridad. Pese a la constatación onusiana, lo cierto era que en algunas zonas persistían ciertas violaciones de la precitada “línea azul” por parte de Israel, hechos que fueron reconocidos públicamente por el Gobierno

¹⁷ El “embrollo libanés”, como se conoce en Israel la prolongada y ensangrentada intervención y ocupación de esta zona del Líbano, ha sido la asignatura pendiente de muchos gobiernos israelíes. Ni el propio Begin, que ordenó la invasión famosa de aquel 6 de junio de 1982, ni sus sucesores, Shamir, Peres, Rabin y Netanyahu, lograron salir del fango libanés. El cualificado Peres retiró al Tsahal de Beirut en 1985, para desplegarlo después en la denominada “franja de seguridad”, aunque al volver a la jefatura del Gobierno tras el asesinato de Rabin, no pudo, o no se atrevió, a completar la retirada. Barak por su parte se atrevió y superó la prueba gracias a su carisma como glorioso militar, convenciendo a los más reacios de que la frontera Norte de Israel podía ser defendida desde las fronteras internacionales, algo que había defendido ya 15 años antes cuando era miembro del Estado Mayor. El resto de la persuasión para convencer a la opinión pública lo han hecho los 1200 soldados israelíes muertos entre 1982 y el 2000, y el movimiento de “las cuatro madres” que lucharon sin descanso por la retirada. No cabe duda de que desde el punto de vista militar lo que ha hecho Barak es lanzar la pelota al Líbano advirtiéndole de las consecuencias que podría tener si la envía otra vez a Israel. Para un análisis sobre estos temas, ver los comentarios de Benarroch, E.L.: “Israel se deshizo del ‘embrollo libanés’. La retirada: una apuesta estratégica”, Línea Directa con Israel y Medio Oriente, nº 7 (Julio 2000), pp. 13-16.

¹⁸ Ya hemos apuntado que desde el “Septiembre Negro” de 1970 en Jordania, muchos grupos de palestinos radicales se asentaron en el Líbano, dirigiendo desde este país ataques en la zona Norte de Israel.

¹⁹ Decimos “guerras civiles” porque el embrollo libanés permite tranquilamente hablar de varias guerras civiles, y no sólo de una.

²⁰ Siria ocupa el Líbano desde 1976.

²¹ Inicialmente Líbano sólo desplazó a la zona fuerzas de policía. Al final aceptó desplegar una fuerza, mitad policial, mitad militar, aunque reservándose el momento que estimara oportuno para llevarlo a cabo.



de este país el 26 de junio, y que fueron corregidos tal y como se comprometió ante el mismo Secretario General de la ONU.

Cuestión diferente, y no resuelta, es la reivindicación por parte del Líbano de que el ejército israelí se retire también de “las granjas de Chaba”, granjas que se encuentran detrás de la llamada “Línea Azul” delimitada por las Naciones Unidas como línea fronteriza entre Israel y Líbano, y que fueron ocupadas por Israel en la Guerra de los Seis Días, en la que no participó el Líbano. El tema de las “granjas de Chaba” es un ejemplo de cómo pueden complicarse ciertas cuestiones en el Cercano Oriente. En efecto, en este tema las Naciones Unidas comparten la tesis de Israel, según la cual estos territorios forman parte del territorio sirio ocupado por Israel en 1967, por lo que no caen bajo el ámbito de aplicación de las Resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad, sino de la 242 y 338. El Líbano por su parte pretende que caen bajo el ámbito de las primeras Resoluciones precitadas invocando que dichas tierras son propiedad de libaneses y existe un acuerdo entre Siria y el Líbano de los años sesenta al respecto, tesis que es apoyada por Siria²². Francia, que sigue teniendo una cierta influencia en la zona, fue solicitada por todas las partes para mediar en el conflicto²³. Así, después de presionar tanto al Líbano como a Siria para que controlaran las acciones de Hezbollah, el 5 de agosto de 2000 pudo desplegarse la FINUL, y el 11 una fuerza mixta de la policía y del ejército, cada una de las cuales con un objetivo determinado: mientras que la primera controlaría la frontera con Israel, la segunda se ocuparía de la seguridad en el interior del territorio libanés. Este “entendimiento” entre las partes ha permitido que una relativa calma reinara en la región tras la retirada del Tsahal. Las incertidumbres que suscitaba la retirada en las ciudades cristianas, que temían represalias por parte de Hezbollah, parece que, hasta ahora, se han ido disipando²⁴, aunque para algunos la amenaza seguía vigente²⁵. Y es que resulta muy difícil separar las acciones del Hezbollah en la frontera libanesa, del actual conflicto con los palestinos, y se pensaba incluso que el riesgo de un eventual conflicto regional podía venir a causa de las acciones de Hezbollah, más que de la Autoridad Palestina, y así ocurrió en el verano de 2006 con la denominada guerra de “Hizbolandia”.

Y es que, como se sabe, esta guerra con Hezbollah en el territorio libanés ha puesto de manifiesto a Israel que debe siempre estar vigilante en esta zona, algo que quizás se había descuidado tal y como se desarrolló la guerra. A este respecto, conviene apuntar que su planificación y posteriormente su ejecución tuvieron fases muy oscuras sobre todo en el mando de las operaciones, algo de lo que se ha tomado nota. Es más, quizás se pueda afirmar que ha sido la peor guerra llevada a cabo por Israel desde el punto de vista operativo con graves y serias lagunas. No obstante, Siria se mantuvo al margen de los combates, y es que lo contrario hubiera supuesto una guerra de otra dimensión. No hay que olvidar que aviones de combate israelíes sobrevolaron el Palacio Presidencial en Damasco para advertir que estaban vigilantes.

En la actualidad existen conexiones muy estrechas entre Hezbollah y otras organizaciones radicales en los territorios palestinos, como la Yihad Islámica y Hamas, lo que

²² Cf. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 762.

²³ En realidad, Israel, siempre se había declarado opuesto a una mediación francesa en sus negociaciones con Siria, por lo que no deja de ser una apertura el hecho de que el propio Barak, en su visita a París del 9 de noviembre de 2000, recibiera ya de forma saludable, y esto por primera vez, la contribución francesa al proceso de paz, acogiendo favorablemente las propuestas galas.

²⁴ Al menos esta es la opinión de Jaber, H. y Jaber, M. (2000): “Final de la ocupación en el sur del Líbano”, *Le Monde Diplomatique*, ed. Española, (Julio 2000), p. 10. No obstante, últimamente los medios de comunicación han informado de ciertas persecuciones contra la población cristiana en el país del cedro, cosas que ha denunciado públicamente el Papa Juan Pablo II. Cf. *La Razón* de 20 de agosto de 2001.

²⁵ Levy, E. (2001): “Un año después de la retirada del Sur del Líbano, la amenaza de Jizbalá sigue vigente”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, nº 7 (Julio 2001), pp. 32-33 y 36.



agudiza la hipersensibilidad de Israel en lo relativo a las amenazas contra su seguridad procedentes de la frontera Norte. Significativo ejemplo fue el derribo de una avioneta pilotada por un aprendiz de vuelo libanés, por parte de un helicóptero israelí, el 24 de mayo de 2001, aniversario de la retirada israelí. Se pensaba en un eventual piloto “Kamikaze”, pero luego se comprobó que Estefan Nicolian, el piloto libanés -al parecer perturbado mental- que se había adentrado en el espacio aéreo israelí a pesar de las señales internacionalmente reconocidas para estos casos que le hicieron los pilotos de dos F-16 israelíes, no pertenecía a ninguna organización terrorista.

Algo similar ha ocurrido el 25 de abril de 2013, cuando Israel ha derribado un avión no tripulado de Hezbollah que se dirigía desde el Líbano por la costa noroeste de Israel, a la altura de la ciudad de Haifa. Después de vigilar e identificar el avión moviéndose de norte a sur por la costa libanesa, al determinar que se trataba de un aparato “hostil”, la Fuerza Aérea israelí envió a la zona varios helicópteros y aviones de combate, entre ellos un F-16, que lanzó un misil derribándolo al entrar en el espacio aéreo israelí²⁶. Otro incidente similar ocurrió en octubre de 2012, y en esta ocasión, el líder de Hezbollah, “Hasan Nayralá”, reivindicó la acción.

4. El conflicto civil en Siria e Israel a la luz de la Primavera Árabe

Evidentemente, la llamada “primavera árabe” iba a tener su repercusión en Siria, y como en otros países árabes el elemento islamista iba a estar desde el principio muy presente²⁷. En efecto, como se sabe, al mismo tiempo que se desató el conflicto armado interno en Libia, en Siria se fue gestando un frente de oposición al régimen de Bachar Al-Assad que desde el principio fue reprimido con dureza. Conviene apuntar sin embargo, que los opositores al régimen sirio distaban mucho de ser unos meros reivindicadores de libertades, a pesar de que, como es sabido, Siria haya sido gobernada con mano de hierro durante décadas. Es cierto que el conflicto árabe-israelí había encubierto en parte esta realidad, pero no es menos cierto que, como en Libia, la dureza y la falta de libertades del régimen no habían supuesto graves problemas de conciencia en las potencias occidentales, e incluso cuando en muchos foros se decía que Israel era la única auténtica democracia del Oriente Medio, uno encontraba en general enfrente aquellos que ahora parece que apoyan a los grupos opositores o rebeldes.

Dicho esto, la crisis siria ha ido siguiendo el mismo patrón que hemos visto en Libia, aunque en este caso tanto el gobierno sirio como Rusia y China, países que le apoyan, ya estaban advertidos. Ha habido sin embargo una diferencia que no conviene ignorar y es que los opositores nunca han dispuesto, hasta el momento, de una zona completamente liberada, algo que ocurrió rápidamente en Libia.

Así las cosas, si nos centramos ahora en los efectos de la Guerra en Libia sobre el actual conflicto sirio, conviene subrayar que estos no se han hecho esperar. Y es que incluso antes ya de la muerte de Gadafi, Rusia y China ya vetaron el proyecto de resolución de condena al régimen sirio presentado por los países europeos y los Estados Unidos en el consejo de Seguridad el 5 de octubre de 2011²⁸. Y ello pese a que el proyecto de resolución había incluido una serie de precauciones para impedir que pudiera interpretarse como un primer paso para una futura intervención militar. Así pues, las esperanzas que tenían tanto los

²⁶ Cfr., en <http://www.abc.es/internacional/20120425/abci-drone-israel-hezbollah-20130425153> (08/05/2013).

²⁷ Sobre estos precedentes históricos, cfr. Ruiz Miguel, Carlos.: “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacía el precipicio?”, Anuario Español de Derecho Internacional (2011), pp. 243 y sgs.

²⁸ Sobre estos aspectos, cfr. Blanc Altemir, Antonio (2012): “La Comunidad internacional ante la llamada Primavera Árabe”, en Gutiérrez Espada, Cesáreo y Cervell Hortal, María.José.: *Nosotros y el Islam*, ed. Diego Marín, Murcia, pp. 80 y sgs.



Estados Unidos, como Francia y el Reino Unido de que Rusia optase por la abstención, como hicieron Brasil, India, Líbano y Sudáfrica, se desvanecieron. ¿Han sacado pues sus conclusiones Rusia y China de la lección libia? La respuesta a esta pregunta parece ser positiva, al margen de las diferencias estratégicas y políticas que existen entre un caso y otro.

En efecto, como se sabe, el conflicto en Siria ha ido de mal en peor²⁹ y hay abundantes datos, tanto respecto a las fuerzas gubernamentales como de los opositores o rebeldes, de graves violaciones de derechos humanos. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que ya el 3 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de Seguridad adoptó una Declaración³⁰ en la que se insta a las autoridades sirias a respetar completamente los derechos humanos y a cumplir con las obligaciones que impone el Derecho internacional, al mismo tiempo que reafirma la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Siria, así como que la actual crisis en Siria sólo puede resolverse a través de un proceso político que incluya las principales y legítimas aspiraciones de la población. Pide, además, como no podría ser de otra manera, que se alivie la situación humanitaria en las zonas más críticas dejando de recurrir al uso de la fuerza contra las ciudades de dichas zonas y que se permita el acceso de las agencias y trabajadores humanitarios. Sin embargo, sorprende, como señala la Profesora Domestic-Met que no se aluda expresamente a la “responsabilidad de proteger”³¹ y a nosotros también nos sorprende que la representante libanesa, Carolina Ziade, se alejara de las ideas expuestas por el Presidente del Consejo de Seguridad, señalando que dicha Declaración no ayudaba a resolver la actual situación en Libia³². Así las cosas, no se entiende que el Líbano jugara un papel activo en el caso libio y ahora quiera esconderse en el caso sirio, a no ser que esté practicando ante la comunidad internacional esa actitud tantas veces mencionada y condenada del doble rasero, aunque en este caso agravada dada la contemporaneidad de ambos conflictos.

Dos semanas más tarde de la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, concretamente el 18 de agosto de 2011, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay mencionó la responsabilidad de proteger en relación con el caso sirio, recordando que si un Estado no protege a su población de los crímenes internacionales que se están cometiendo, la comunidad internacional “has the responsibility to

²⁹ Sobre el conflicto en Siria, cfr. Ruiz Miguel, op. cit., pp. 243-268. Respecto a la posición de la UE y del Gobierno español en este conflicto, el autor señala lo siguiente: “La posición de la UE, a mi juicio, es una posición irreflexiva. En primer lugar, llama la atención, a mi juicio, que se hayan adoptado una serie de sanciones, graves, contra el gobierno sirio sin que previamente se haya enviado una misión de investigación sobre los hechos para determinar todas las responsabilidades existentes en relación con el uso injustificado de la violencia. Además, en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es notorio que las decisiones de la UE no se dirigen contra los sujetos o gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia. Ello transmite un mensaje, a mi juicio, muy peligroso que no es otro que el de avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por lo demás, la posición de la UE, y la del Gobierno español, no incide, en ningún momento, en la necesidad de respetar los derechos de las minorías en el país, algo que contrasta con la política de España, y de Francia, en la zona, en el pasado”.

³⁰ Cfr. Doc. S/PRST/2011/1C.

³¹ De esta autora, cfr. “Protecting in Libya on Behalf of the international Community”, op. cit., pp. 879-880. Sobre la Guerra en Libia y la responsabilidad de proteger, ver los trabajos publicados en el Anuario Español de Derecho Internacional (2011) de Bermejo García, Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y López-Jacoiste Díaz, pp. 9-152.

³² Cfr. Doc. SC/10352, de 3 de agosto de 2011, en donde se afirma: “Following the reading of that statement, Carolina Ziade of Lebanon disassociated her country from it, saying the text did not help to address the current situation in Syria. She stressed the interconnectedness of the two countries and said that the Lebanese people stood in support of the sovereignty and territorial integrity of Syria and the unity and safety of its people. She expressed regret over the loss of life and gave condolences to victims, and she hoped that reforms announced by the Syrian authorities would lead to progress and prosperity.”



step in by taking protective action in a collective, timely and decisive manner”³³. Desde entonces, la citada Alta Comisionada se ha referido al caso sirio recordando, directa o indirectamente, la responsabilidad de proteger en numerosas ocasiones.

Dicho esto, lo que conviene poner de relieve también es que la Liga Árabe, que mantuvo un clamoroso silencio mientras se ocupaba de Libia, al hilo de los acontecimientos, y presionada por los países occidentales, empezó a adoptar varias iniciativas para encontrar una salida política a la crisis, aunque sin definir y precisar unos resultados concretos. Su tardía activismo en esta crisis se debe a varios factores, todos ellos importantes e interrelacionados, aunque el más esencial, el de los derechos humanos, sea quizás el que menos le interese, como apunta al respecto Salam Kawakibi en los siguientes términos:

“Su sorprendente activismo se debe probablemente a una combinación de factores: el tema a que el eco de los acontecimientos alcance a los regímenes de los países miembros; el afán por vigilar los acontecimientos para evitar el indeseable descontrol; la reacción personalizada frente al comportamiento oficial sirio, juzgado de irrespetuoso ante los influyentes líderes de la región, y el subsiguiente deseo de ajustar cuentas; la desestabilización regional; el temor a las agitaciones sociales y, por fin, el anhelo disimulado por encontrar una salida que permita al régimen acometer reformas parciales manteniendo el poder o una parte importante del mismo. ¿Y los derechos humanos? ¿Y las vidas inocentes? Es poco probable que dichas cuestiones hayan sido evocadas con seriedad por este organismo”³⁴.

Pero al margen de estas consideraciones que acabamos de apuntar, lo cierto es que a partir de noviembre de 2011³⁵, y después de una mediación para aplicar un plan de paz, que Siria no aplicaría, lo cierto es que la Liga Árabe suspende a Siria de la Organización el 12 de noviembre de 2011, como hizo exactamente con Libia el 3 de marzo, mientras que el 27 de noviembre adoptaba sanciones³⁶, amenazando al mismo tiempo con llevar el asunto sirio a las Naciones Unidas.

Desde entonces, la crisis siria ha seguido su camino sin que nada ni nadie haya podido poner coto al agravamiento de la situación. Y es que la creación del Consejo Nacional Sirio, puesto en marcha en octubre de 2011, aunque su creación fue anunciada en Estambul el 23 de agosto de 2011, no ha facilitado las cosas, negándose sistemáticamente a aceptar cualquier propuesta de creación de un Gobierno de unidad o de un Gobierno transitorio con los dirigentes del régimen sirio, ya que piden que su Presidente Al Assad deje el poder, idea a la que se han sumado, de forma sistemática, también dirigentes occidentales, liderados por Hillary Clinton, entre ellos nuestro Ministro de Asuntos Exteriores García Margallo³⁷. Por

³³ Cfr. "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic", IV, Recommendations, párrafo 92.

³⁴ De este autor, cfr. "Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional", Política Exterior (Mayo/Junio 2012), p. 78.

³⁵ Gadafi muere el 20 de octubre.

³⁶ A este respecto, cfr. Arab League Res. 7442, de 27 de noviembre, en <http://www.openbriefing.org/regionaldesks/middleeast/resolution7442/>.

³⁷ La salida del poder del Presidente sirio ha sido recordada el 6 de julio de 2012 en París durante la tercera reunión de los países Amigos de Siria, que son cerca de un centenar. En esta ocasión, el Presidente francés ha dicho que "la caída de El Asad es ineluctable", y que "debe marcharse porque eso es lo que quiere su pueblo". Por su parte, Hillary Clinton ha dicho de China y Rusia que "están bloqueando los progresos. Esto ya no es tolerable". Y es que estos dos países piden que se forme un Gobierno de transición que incluya a dirigentes del actual régimen y de la oposición. Cfr http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664 (06/07/2012).



otro lado, el plan de Kofi Annan, Enviado especial a la zona, también ha fracasado, y no ha dudado en culpar a la Comunidad internacional de la actual situación en Siria³⁸.

Pero si todo esto ha fallado por el momento, tampoco han tenido éxito las distintas iniciativas y propuestas que se han llevado a cabo en el seno del Consejo de Seguridad, bien sea para incrementar las sanciones contra el régimen sirio, bien sea para amenazar con medidas coercitivas de carácter militar. A este respecto, todas las propuestas y proyectos de resolución que se han barajado han encontrado en Rusia y China una oposición contundente, señalando que no van a tolerar en Siria lo que se hizo en Libia. Para estos dos países, la crisis siria sólo puede resolverse sin ninguna injerencia exterior y mediante el diálogo político³⁹. En este callejón sin salida está por el momento la situación, acusándose Rusia y los Estados Unidos de apoyar al Gobierno sirio y a los opositores, respectivamente, algo que cada vez es más obvio. Y es que cada vez hay más datos de que los opositores no sólo luchan contra el régimen de Bachar Al Assad para obtener las libertades que todos conocemos, sino que tienen también otros intereses que distan mucho de ser democráticos. Si a esto añadimos los riesgos que generaría para toda la zona una intervención a la libia en Siria, con Irán y Turquía expectantes y vigilantes, es fácil comprender que el caso sirio es y será distinto al libio. Esto no quiere decir que no se pueda lograr un acuerdo en un momento dado que permita una salida airosa al régimen, por pretender una intervención militar como en Libia no está por el momento en la agenda ni rusa ni china. Tendrían que cambiar todavía mucho las cosas para que la situación cambiara.

Esta es la situación actualmente sobre el terreno, sin que se pueda predecir en absoluto qué es lo que pueda ocurrir en la zona. El nombramiento de un nuevo Enviado Especial, como el Sr. Lakhdar Brahimi, un experto muy rodado en estas cuestiones como todo el mundo sabe, ya declaró que su misión era imposible, pero que haría todo lo que estuviera en sus manos para llegar a una solución negociada. Este pesimismo mostrado por el argelino Brahimi es sumamente realista, y muestra las dificultades reinantes sobre el terreno a la hora de encontrar una eventual solución. Tampoco conviene olvidar a este respecto las últimas declaraciones hechas por el Emir de Qatar, Cheikh Hamad ben Khalifa al-Thani, y recogidas rápidamente por el diario ginebrino Tribune de Genève “en su redacción digital el día 23 de octubre de 2012, según las cuales no ha dudado en solicitar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una intervención militar en Siria por parte de los países árabes con el fin de poner fin a lo que el propio Secretario General de las Naciones Unidas a calificado de “desastre regional con implicaciones mundiales”. Como se sabe, el Emir de Qatar arma a los grupos rebeldes al régimen sirio, y ha recordado el precedente de la intervención que se llevó a cabo en Líbano en 1976 precisamente por la Liga Árabe para poder poner fin a la guerra libanesa. En esta ocasión unos 30.000 soldados, mayoritariamente sirios, se desplegaron en Líbano en octubre del 1976 para evitar la continua sangría que estaba causando la guerra civil libanesa.

Por último, en los primeros meses de 2013, el conflicto sirio sigue mostrando su rostro más duro (se habla ya de más de 70.000 muertos y centenares de miles de refugiados, a los que hay que añadir 2,5 millones de desplazados)⁴⁰, sin que las partes en el conflicto hayan

³⁸ Véase “Annan culpa a la comunidad internacional de la situación en Siria”, en <http://www.larazon.es/noticia/581-annan-responsabiliza-a-la-comunidad-internacional> (30/06/2012).

³⁹ Este es un aspecto que subraya también el Enviado Especial Kofi Annan, cuando dice: “Este es un problema sirio, con orígenes sirios y la principal responsabilidad para resolverlo recae en los sirios. Pero la comunidad internacional, particularmente las potencias en esta sala, tiene un papel de apoyo esencial. Unidos podéis ayudar a crear las condiciones que permitirían a los sirios a crear su propia solución política. Pero si estáis divididos, las posibilidades de este resultado disminuyen”: *Ibid.*

⁴⁰ “Palestina e Israel en el nuevo contexto internacional” en <http://ethie.es/2012/11/los-desplazados-en-siria-ascienden-a-25-millones/>.



encontrado vías de diálogo. Es más, el conflicto sigue ahí manteniéndose en una especie de *statu quo*, sin que por el momento se vislumbre una rápida solución. Por parte europea, Francia y el Reino Unido parece que han apostado por una acción más activa y proponen no sólo armar a los rebeldes, cosa que parece que ya hacen, pero que ha suscitado una viva reacción de otros países, sobre todo de Alemania. Por su parte, los Estados Unidos dicen que no armarán a los rebeldes, pero que no se oponen a que lo hagan otros. Evidentemente, lo que más les preocupa es el problema de que las armas químicas puedan caer en manos de los grupos radicales que combaten con los rebeldes, sin olvidar también a Hezbollah que, por el momento, sigue con Irán apoyando al régimen de Bachar Al-Assad. Por cierto existen serias sospechas, según la OTAN, de que los rebeldes hayan sido los que han recurrido a las armas químicas (gas sarín), y no el Gobierno sirio. Y es que como se sabe el uso de estas armas ha sido considerado como una línea roja tanto por los Estados Unidos como por Israel, que teme que puedan caer en manos de Hezbollah, entre otros.

No queremos terminar estos comentarios sin señalar el comportamiento ejemplar israelí durante toda la crisis siria, manteniéndose el país hebreo en una auténtica neutralidad, a pesar de que tiene mucho que decir tanto desde el punto de vista militar como político. Tan sólo ha realizado incursiones para destruir convoys de armas y misiles destinados a Hezbollah, cosa que ha hecho con gran destreza y sin muchas contemplaciones. Y es que se diga lo que se diga, Siria sería un pequeño desayuno militar para las fuerzas del Tsahal, aunque Israel, como es obvio, no se fía tampoco de los opositores, por mucho que algunos piensen que Israel se frotaría las manos si desaparece el régimen sirio, algo que han apuntado algunos analistas de nuestro país, y que no concuerda con las tesis israelíes. Las cosas en la zona no son tan fáciles como algunos las pintan, y mucho menos si para esa zona se utilizan los parámetros occidentales de forma ingenua. Y es que como ha ocurrido en Libia, la democracia no siempre se puede imponer a golpe de cañonazos en estos países, salvo que se adopten unas medidas que los mismos países que las propugnan no están dispuestos a adoptar, como en el caso libio. Si a esto añadimos que muchas potencias occidentales se acuerdan de los derechos humanos cuando están en juego sus intereses o creen que lo están, tenemos todos los ingredientes para ir enarbolando una hipocresía magistral, convirtiendo además a la “responsabilidad de proteger”, en una especie de arma arrojadiza, en la que el remedio es peor que la enfermedad.

5. Conclusión

Si ahora se dice, como es cierto, que Siria es un país clave para el Próximo Oriente, es evidente que Israel también lo es. Los acontecimientos que han ido surgiendo tras la denominada “Primavera Árabe” en muchos de estos países están lejos de dar los frutos que muchos esperaban, por lo que conviene ser prudente a la hora de evaluarlos. La Guerra en Libia abrió la caja bélica de los truenos, y esto se ha prolongado, aunque con distinto resultado, en el conflicto que se ha desatado en Siria. Ni que decir tiene que la guerra civil que se ha desatado en Siria tiene para la zona unos riesgos potenciales de hacerla arder si no se controla, algo que parece que algunos líderes occidentales empiezan a comprender, aunque no parece que ese sea el caso de nuestro Ministro de Asuntos Exteriores que ha hecho en algunas ocasiones declaraciones intempestivas de condena al régimen sirio como si los grupos rebeldes fueran luchadores de las libertades y mártires de la democracia. Como se sabe ahora, un poco despistado andaba nuestro Ministro, pensando que Siria iba a ser Libia... Y es que Rusia y China dejaron claro desde el principio que Siria no sería Libia, pero es que Israel tampoco lo toleraría.



Por lo demás, quedan claras dos cosas: una, que Israel es la única democracia real en la zona, por mucho que algunos hayan resaltado que esto era un tópico; y dos, que Israel sólo ha intervenido hasta ahora en el conflicto en dos ocasiones puntuales para garantizar su seguridad al bombardear convoyes de armas destinadas a Hezbollah. Podría sin embargo intervenir de una manera más intensa si corren peligro las armas químicas de que caigan en grupos radicales o terroristas, y ahí Hezbollah es el objetivo número uno. ¿Podrán negociar algún día Israel y Siria la paz de los valientes? Esta es la cuestión que todos deseáramos responder, y más pronto que tarde, aunque hoy por hoy la respuesta es difícil...



RECONCILIACIÓN DE MALÍ; MAYO EN KIDAL, INFLEXIÓN EN LA SEGUNDA FASE DEL PROCESO:

Juan Carlos Castilla ¹
EUTM, Mali

Resumen:

La reconciliación es uno de los retos de la consolidación de la paz. El ejercicio de la soberanía por parte de las instituciones locales, puede originar diferencias con las organizaciones internacionales durante la transformación del conflicto. El desafío es coordinar estrategias y medidas en el tiempo. El proceso de reconciliación comenzó en Malí con un gobierno de transición. Durante el año 2014, el gobierno ha tratado de impulsar el proceso, en un contexto en el que se han reproducido los enfrentamientos tribales, se han dado nuevos choques entre el MNLA y las Fuerzas Armadas malíes, y dónde sigue influyendo la actividad terrorista yihadista. IBK se refirió a aspectos fundamentales para el futuro inmediato del proceso tras los acontecimientos de mayo en Kidal. Tras estos acontecimientos, las negociaciones de paz se desarrollan con la mediación argelina. La complementariedad entre la justicia nacional y la internacional será una de las claves, lo que a su vez puede interrelacionar con la potencial re-integración futura de excombatientes.

Palabras clave: Sahel, Malí, Diálogo, Verdad, Justicia, Reconciliación, Corte Penal Internacional, MINUSMA, EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali, SSR, DDR.

Title in English: "Reconciliation in Mali; May in Kidal, Watershed in the Process's Second Phase"

Abstract:

Reconciliation is one of the challenges within the peace consolidation. The exercise of sovereignty by the local institutions may lead to differences with international organizations during the conflict transformation. Another challenge is to coordinate strategies and actions at the time. In Mali, the reconciliation process began with a transitional Government. During 2014, the Government have tried to boost the process in a context in which the tribal clashes reproduced, new fighting between the MNLA and Malian armed forces were on the spotlight, and the jihadist terrorist activity continues their intend to influence. IBK addressed key issues for the future of the process immediately after the May events in Kidal. Following these events, the peace negotiations develop with Algerian mediation. The complementarity between national and international justice is a key that can be linked with the future potential re-integration of ex-combatants.

Keywords: Sahel, Mali, Dialogue, Truth, Justice, Reconciliation, International Criminal Court ICC, MINUSMA, EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali, SSR, DDR.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Juan Carlos Castilla Barea es Teniente Coronel de Artillería del EM y miembro de la misión de paz, EUTM, en Mali (Bruselas).
E-Mail: j.c.castilla@hotmail.com.



1. Introducción a las causas y a la gestión internacional del conflicto en Malí

“Tal como nuestra experiencia en Sudáfrica nos ha enseñado, cada sociedad debe descubrir su propia ruta a la reconciliación. La reconciliación no puede ser impuesta desde fuera, nadie más puede guiarnos a nuestro destino: debe ser nuestra propia solución. Esto implica un largo y doloroso viaje, afrontando el dolor y el sufrimiento de las víctimas, entendiendo la motivación de los perpetradores, juntando a comunidades enfrentadas, tratando de encontrar un camino para la justicia, la verdad, y en último término, la paz. [...] nuevas soluciones se deben idear que sean apropiadas al contexto particular, historia, y cultura en cuestión.”

Desmond Tutú, 2003.²

En Malí se desarrolla un conflicto socio-internacional de carácter etno-político prolongado. Sus causas primigenias se remontan al menos a tiempos de la descolonización francesa. En este conflicto se dan varias crisis en su discurrir histórico, en forma de rebeliones armadas (1962-1964, 1990-1996, 2006-2009, 2011-2013). Argelia tiene un papel histórico destacado en la gestión internacional de las crisis desde los años 90; actúa como mediador entre los tuaregs y el gobierno de Bamako, y tiene un rol relevante en la definición y firma de los acuerdos de paz correspondientes.³ La mediación de Argelia ha comenzado de forma abierta tras los acontecimientos de mayo de 2014 en Kidal.

Además de las distintas rebeliones tuaregs, la militarización de la vida política en Malí también es causa coadyuvante de la conflictividad. Se dieron varios golpes de estado en Bamako, desde su independencia hasta la última crisis.⁴ Dentro del contexto del histórico conflicto, también tuvieron su importancia las emergencias alimentarias causadas por periodos de sequías (1969-1974 y 1982-1984). Lo anterior agravaba la debilidad económica estructural, lo que unido a las represiones que seguían a las rebeliones, causó éxodos masivos de población, también alentados por los incentivos económicos que ofrecía Libia.

Este conflicto se desarrolla en un país con un Estado vulnerable, en el que grupos armados usurparon la autoridad del Estado. Entre 2011 y 2013 se evidenció la debilidad estatal, incluso más de lo que cabía esperar con antelación, hasta casi el colapso. A finales de 2011, una nueva crisis se desencadenaba en Malí, entre otros factores, por la vuelta de combatientes tuaregs, procedentes de Libia. El régimen libio cayó a raíz de una operación militar de la OTAN; operación en la que Francia tuvo un papel destacado.⁵

Aconteció una doble crisis humanitaria, alimenticia en la generalidad del país, y más acuciante entre los refugiados, de dentro y fuera del país, que aún continúa. Tras la reconquista del norte a partir de enero de 2013, las cifras de ACNUR estimaban que 430.000 malienses tuvieron que dejar sus casas desde el inicio de la crisis, 280.000 desplazados internos y 177.000 refugiados en otros países, principalmente en Mauritania (74.024), Níger (50.000) y Burkina Faso (49.975).^{6 7}

2 Bloomfield, D., Barnes, T., & Huyse, L. (2003): *Reconciliation after violent conflict. A handbook*, Halmstad, Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA. Prefacio. (Traducción propia).

3 Acuerdo de Tamanrasset (Argelia) de enero 1991 y el Pacto Nacional de 1992, hasta llegar al Acuerdo de Argel de 1996, Acuerdo de Argelia de 2006.

4 En 1968, el golpe del teniente Moussa Traoré. En marzo de 1991, se produjo el golpe del teniente coronel paracaidista Amadou Toumani Touré (ATT). En marzo de 2012, el golpe del Capitán Sanogo.

5 Se puede considerar a la acción de la OTAN como un detonante indirecto y coyuntural que facilitó el estallido de la última rebelión tuareg en el norte de Malí; en parte fue un ‘efecto colateral’ no deseado.

6 "Llevando esperanza a los refugiados en Malí", en <http://acnur.es/crisis-en-mali>.

7 Se han dado pasos para mitigar la emergencia alimentaria; pero en el aspecto de los refugiados, la crisis solo se puede considerar solucionada con el retorno final de éstos. Este aspecto presenta una dificultad especial en gran parte de los conflictos, y se relaciona con los procesos de reconciliación y reintegración.



Esta afectación a países limítrofes suponía uno de los supuestos de intervención de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) en conflictos internos de países miembros; sin embargo, las cláusulas de asistencia mutua no operaron en 2012.⁸ La crisis desencadenada era una claramente “nacional con implicaciones internacionales”⁹

Sin duda, la naturaleza principal del cambio brusco operó a nivel político. Se trataba de una crisis de seguridad. Desde Max Weber se admite que la seguridad de los ciudadanos es un servicio esencial a dar por un Estado, que detenta la única forma legítima del uso de la violencia. Por lo anterior, la seguridad tiene origen en las instituciones políticas; a menos que las autoridades del Estado dejen de ejercer un control efectivo sobre el territorio y la población, y otros actores asuman este rol.

En Malí, a lo político-social de índole étnica, se unió la confluencia del crimen organizado con el terrorismo yihadista global, ambos presentes en Malí.

Tras el golpe de marzo de 2012, se instauró un Gobierno de transición en Malí; no contaba inicialmente con el reconocimiento de la CEDEAO, de la Unión Africana (UA), ni del resto de la comunidad internacional. La aproximación de la comunidad internacional hacia Bamako empezó a cambiar, tras la declaración de independencia de Azawad en abril, y a medida que los yihadistas se hacían con el control en el norte en junio de 2012; la amenaza potencial ya no se limitaba a Malí. Se constituía un santuario para la yihad global. Ésta es enemiga declarada de las organizaciones internacionales como la Unión Africana (UA), la Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas (ONU). Tras la reacción internacional de enero de 2013 se restauró la integridad territorial de Malí, donde aún hoy persiste la amenaza terrorista. El terrorismo no es la causa principal del conflicto, aunque sí es un factor relevante en el desarrollo de la última crisis.

En enero de 2013, en respuesta a la ofensiva yihadista hacia el sur, Francia lanzó la Operación Serval recuperándose en poco tiempo la integridad territorial. Fue una operación con una legitimidad inicial limitada; se desencadenó a petición del Gobierno de transición, que carecía aún de un suficiente respaldo internacional. La operación se consiguió legitimar en poco tiempo, con la aprobación unánime de las organizaciones regionales y de la ONU.

Tras la decisiva intervención francesa, tropas de países de la CEDEAO se integraron en la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA en inglés). En marzo de 2013, la operación Serval, con el apoyo de las FAS malíes y de AFISMA, había conseguido prácticamente recuperar el control del norte de Malí.

El 27 de marzo de 2013, los Jefes de Estado Mayor de los países de la CEDEAO solicitaban la transformación de AFISMA en una misión de ONU.¹⁰ Un día antes, el Secretario General anunciaba la misión de la ONU en su informe sobre Malí.

En el informe de situación sobre Malí de 26 de marzo de 2013, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, recogía la opinión del Gobierno de transición de Malí sobre la situación política en los términos que siguen: “...las causas básicas del conflicto, a saber, la mala gobernanza, la *corrupción* y un estado de derecho y sector de la seguridad

8 Desde 1975, la CEDEAO intenta promover la integración económica y garantizar la seguridad regional. En este ámbito son significativos el Protocolo de No Agresión de 1978 y el Acuerdo de Asistencia y Defensa Mutua de 1981; el segundo incluía un procedimiento de respuesta colectiva aplicable a conflictos externos e internos. En estos últimos casos, la intervención se justificaba en base a su impacto exterior, por ser una amenaza seria a la paz y a la seguridad regional (Díez Alcalde, febrero 2013).

9 Véase, De Castro Sánchez, C. & Quesada Alcalá, C. (2007): “El derecho internacional de la gestión de crisis”, en IUGM: *Realidades y Perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, p. 61.

10 Comunicado de prensa de la CEDEAO del 27MAR13, disponible en <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=082&lang=en&annee=2013>.



ineficaces, tendría que abordarlas el gobierno elegido” (elecciones de julio de 2013).¹¹ En el mismo párrafo continuaba el informe: “Algunos interlocutores expresaron su preocupación por que la continua injerencia de elementos implicados en el golpe del 21 de marzo de 2012 debilitaba las instituciones. Confirmaron que existían importantes divisiones entre los agentes políticos y dentro del ejército...”

El 25 de abril de 2013 se aprobaba la Misión Multidimensional e Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en Malí (MINUSMA), con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII, planeaba contar hasta con 11.200 soldados y 1.440 policías. Se autorizaba a las tropas francesas, a operar en apoyo a MINUSMA, como una fuerza paralela.¹² La transferencia de autoridad desde AFISMA a MINUSMA fue el 01 de julio de 2013.¹³

En la segunda quincena de abril, y tras una remodelación del Gobierno de Bamako, se produjo una escalada verbal en medios locales e internacionales con respecto a las relaciones entre las autoridades locales y MINUSMA. Entre los aspectos debatibles se encontraba el reparto de tareas en relación con las elecciones comunales a celebrar en el último trimestre de 2014, en particular sobre qué fuerzas habían de encargarse de prestar seguridad.

En abril, el Jefe de la MINUSMA informaba que sus efectivos eran cercanos al sesenta por ciento y de la urgente necesidad de completar su despliegue.¹⁴ MINUSMA se centra en apoyar la estabilización, el proceso político y los esfuerzos de reconciliación, así como en la protección de los civiles y de los derechos humanos, por lo que necesita de efectivos en los ámbitos de la seguridad militar y policial, así como expertos en áreas civiles.¹⁵ El ámbito judicial es también relevante.

Con ocasión de una visita oficial del Primer Ministro malí a la ciudad de Kidal, el 17 de mayo de 2014, se produjeron graves enfrentamientos entre grupos armados tuaregs, que mantenían de facto el control de la ciudad, y las Fuerzas Armadas malíes a las que volvieron a imponerse.¹⁶ El cese el fuego se establecía el 23 de mayo. Estos hechos desencadenaron una escalada verbal por parte de las autoridades locales y abrió un período de incertidumbre para el proceso de reconciliación. Inmediatamente, tras los episodios en Kidal, el Ministro de Defensa francés viajaba a Argelia.¹⁷ Poco después, tras una nueva resolución del CSNU (S/RES/2164 (2014)) el 25 de junio,¹⁸ y una entrevista con Ban Ki Moon,¹⁹ el Presidente

11 Énfasis en cursiva del autor. "Informe de Situación en Malí", UN, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/189.

12 Resolución 2100, párrafo 18.

13 MINUSMA constituyó, entre otros aspectos, una alternativa de financiación viable a AFISMA. Dado el origen de la mayoría de las tropas, adolece también desde el principio de carencias operativas significativas. La fuerza paralela francesa es capaz de reaccionar ante situaciones graves en ciudades clave como Kidal.

14 "Window of Opportunity' for Peace in Mali Remains Open, but Requires Sustained Commitment, Senior Official Tells Security Council", UN, en <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sc11360.doc.htm> 4.

15 "La comunidad internacional debe seguir apoyando la recuperación de Mali", UN (enero 2014), en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28496&Kw1=minusma#UuybZPI5N5I>.

16 En estos acontecimientos se evidenció de nuevo la debilidad de las Fuerzas Armadas malíes frente a los grupos armados presentes en Kidal, en un complicado contexto de seguridad, en el que las fuerzas de MINUSMA y francesas tratan de evitar que el proceso descarrile de nuevo.

17 Anteriormente la diplomacia malí había conseguido estrechar lazos con Marruecos. Esto es relevante, ya que la actualidad del proceso de paz evidencia de nuevo que también son necesarias las relaciones con Argelia para la solución del problema en el norte malí y en especial en Kidal. A este respecto, es significativo que Radio France Internacional tras informar sobre los enfrentamientos en la ciudad ocurridos el 17 de mayo de 2014, y el posterior cese el fuego, ponga el foco en la visita del ministro de defensa Le Drian a Alger, especialmente en relación con la lucha contraterrorista en el norte de Malí. Véase, http://www.rfi.fr/afrique/20140520-mali-cessez-le-feu-respecte-otages-liberes-kidal-mnla/#./?&_suid=140058637927403696811892032933.

18 En la resolución 2164 se extiende el mandato de MINUSMA hasta el 30 de junio de 2015.

19 "Readout of the Secretary-General's meeting with H. E. Mr. Ibrahim Boubacar Keita, President of Mali", UN (junio 2014), en <http://www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=3460>.



Ibrahim Boubacar Keita (IBK) se avenía a mantener negociaciones en Argelia.²⁰ Tras un intercambio de prisioneros, la primera ronda de negociaciones se mantenía entre el 16 y el 24 de julio. Se conseguía establecer una hoja de ruta, que incluía una segunda ronda de diálogo (prevista inicialmente para mediados de agosto), con la finalidad de llegar a un acuerdo de paz global, tal como se estipulaba en el acuerdo preliminar de Uagadugú de junio de 2013.

La resolución 2164 volvía a elogiar los esfuerzos en el ámbito institucional maliense, la reversión de la crisis volviendo a la normalidad constitucional, proceso que culminó con las elecciones presidenciales de 28 de julio y 11 de agosto, y legislativas de 24 de noviembre y 15 de diciembre de 2013. Entre otras reformas, también merece mención la refundación de algunas instituciones para reforzar el Estado, entre éstas las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad.²¹ Una integración deficiente de los tuaregs en el ámbito político, y periodos de seguridad deficiente afectados por varias rebeliones²², son las causas principales de los picos de fragilidad²³ en la historia reciente de Malí, junto a una estructural debilidad económica. A la problemática tampoco son ajenos los factores sociales.

En el corto y medio plazo, la efectividad de la seguridad en Malí seguirá dependiendo de los esfuerzos de organizaciones internacionales en conjunción con esfuerzos de países singularmente interesados en el país.²⁴ Organizaciones como la UE y la ONU pueden jugar un papel clave en el aumento de la legitimidad de la seguridad. Un entorno controlado por la seguridad internacional, y la ayuda al desarrollo de organizaciones como la UE²⁵, puede permitir a Malí recuperar su estabilidad, lo que a su vez puede permitirle ir saliendo de la fragilidad extrema.

Junto a estos sujetos jurídicos del derecho internacional (estados y organizaciones internacionales) también intervienen, tanto en la gestión de la crisis como en el proceso de transformación del conflicto, otras organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil. La coordinación entre un tipo y otro de actores es conveniente. La coordinación de aspectos civiles y militares dentro de la variedad de instrumentos de los que disponen las organizaciones internacionales para la gestión de crisis es capital.

La reconciliación se encuentra entre los grandes retos de la consolidación de la paz. El proceso en Malí requiere el esclarecimiento de la verdad, y debe suponer la rendición de cuentas de aquellos que han cometido crímenes.

Se sostiene la tesis de que hasta ahora, se distinguen dos fases en el proceso de reconciliación malí, marcadas por la vuelta a la normalidad constitucional tras los procesos electorales que culminan a finales de 2013. La primera corresponde al gobierno de transición y primeros meses del primer gobierno de IBK, el proceso se configuraba en base a una comisión nacional tendente al esclarecimiento de la verdad, en conjunción con la apelación a la Corte Penal Internacional (CPI), para la investigación de los crímenes desde principios de 2012 con ocasión de la última crisis. La segunda comienza a materializarse con la sustitución de la Comisión del Diálogo y la Reconciliación por la Comisión por la Verdad, la Justicia y la

20 Entrevista en <http://www.rfi.fr/emission/20140627-ibrahim-boubacar-keita-president-republique-malienne/>.

21 El sector de justicia en Malí presenta asimismo grandes oportunidades de mejora.

22 La legitimidad del estado, en su intento de garantizar la seguridad se ha deteriorado en ocasiones, por episodios de represión excesiva contra la población.

23 Desde su independencia en 1960, han sufrido hasta cuatro rebeliones en el norte del país.

24 En este párrafo 'seguridad' se refiere más a su significado tradicional, que a acepciones más modernas como el de 'seguridad humana'.

25 Ver Informe Europeo sobre el Desarrollo: "Superar la fragilidad de África. Forjar un nuevo enfoque europeo", (2009), en http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/research-development/documents/erd_report_2009_es.pdf.



Reconciliación a principios de 2014. En esta segunda fase, los sucesos de mayo en Kidal suponen un punto de inflexión en las negociaciones políticas, tras el cual, la mediación argelina es de nuevo un aspecto visible y relevante del proceso. El ejercicio de la soberanía en coordinación con la asistencia internacional serán claves en la evolución del proceso, y en particular, lo relativo a la complementariedad entre instancias judiciales nacionales y la CPI.

Este documento se desarrolla en tres bloques. En el primero se introducen conceptualmente los términos ‘proceso de reconciliación’, se hace de forma principalmente genérica. Seguidamente se explican los hitos fundamentales de las fases del proceso identificadas en Malí. En el tercero se analiza el caso ante la CPI, en aras a dilucidar algunas claves técnico-jurídicas que nos permiten comprender la flexibilidad implícita en la llamada complementariedad entre instancias judiciales nacionales y la Corte. Finalmente se presentan las conclusiones.

2. Aproximación conceptual a la reconciliación en su contexto

En esta aproximación se abordan cuestiones relativas a la definición del proceso de reconciliación como tal. Se incide en que la propiedad del mismo es local, y tienen especial cuota de propiedad quienes ejercen la soberanía de forma legítima. Se finaliza presentando una taxonomía sobre los tipos de procesos, en virtud de la configuración de comisiones e instancias judiciales que pueden ser parte del mismo.

3. La reconciliación y la gestión de crisis

David Bloomfield, experto en mediación, considera que la reconciliación y la construcción de la democracia pueden avanzar de forma interrelacionada. El proceso de la reconciliación implica el largo plazo, afecta tanto a las víctimas como a los causantes del dolor, en gran parte de los casos requiere llegar al esclarecimiento de la verdad sobre el pasado para afrontar el futuro, y normalmente llegar a una forma de justicia, retributiva o restaurativa. La reconciliación puede verse pospuesta en aras a completar otras prioridades y urgencias, como el restablecimiento de un régimen democrático,²⁶ esto último es de especial aplicación al caso de Malí.

Por otra parte, Luc Huyse desarrolla el concepto de la reconciliación como proceso a partir de preguntas básicas sobre lo qué es y a quiénes afecta, ya introducidas por el coeditor antes citado, y además sobre el cómo y el cuándo.²⁷ Enfatiza que, a priori no se puede considerar un proceso lineal; no obstante, típicamente cabe afrontar ciertas fases.

La primera consistente en reemplazar el temor por la coexistencia no violenta, para lo cual, es necesario conseguir un entorno suficientemente seguro,²⁸ un mínimo de seguridad física, sin el cual el camino a la reconciliación no es transitable.

Cuando ya el miedo no rige, es tiempo de construir confianza entre víctimas y agresores, y como subproducto, ser capaz de individualizar las culpas frente a las generalizaciones comunitarias, desagregar al individuo de la colectividad; para acometer esto es necesario un mínimo de instituciones en funcionamiento.

La tercera fase acerca a las partes hacia la empatía, es el momento de las comisiones de la verdad, ya que ésta es una precondition para la reconciliación, concurrentemente es tiempo

²⁶ Véase, Bloomfield, Barnes & Huyse, *op. cit.*, pp 10-18.

²⁷ *Ibid.*, pp. 11-32.

²⁸ Es frecuente encontrar en misiones militares el término SASE: Safe And Secure Environment.

de encontrar intereses comunes de futuro. Acompañando a todas las fases se han de introducir los códigos de conducta democráticos, y conceptos justos sobre el orden socio-económico en las comunidades a reconciliar.

Huyse postula que tras un conflicto violento, para ir consiguiendo la coexistencia pacífica, la confianza, la empatía y la cultura democrática, se necesitan ciertos instrumentos. Se trata de curar ('healing'), no solo a los individuos sino a las comunidades (curación orientada a la normalización de la vida comunitaria), de esclarecer la verdad histórica escuchando a todas las partes, de hacer justicia de alguna forma (retributiva o restaurativa), y de reparar a las víctimas (material y psicológicamente si es posible).²⁹ La reconciliación es esencial para la prevención de nuevos enfrentamientos armados dentro del mismo conflicto. Huyse, al igual que Bloomfield, indica que una de las grandes dificultades a la hora de definir la estrategia para la reconciliación es la secuenciación, el cuándo, el orden de acciones y cuán rápidas han de ser, es decir, el 'timing' y el 'tempo'.

En el siguiente cuadro se identifican los procesos típicos de la gestión de crisis y transformación de conflictos. Entre otros se incluyen tres procesos tipo que conforman la hoja de ruta político social para sociedades en transición, como en el caso de estudio. Se trata de la observación de elecciones, los procesos de Desarme, Desmovilización y Re-integración (DDR), y los procesos de reconciliación. Asimismo se destacan en la figura, las reformas en el sector de la seguridad y del sector judicial, ya que estos, entre otros, son procesos que se relacionan directamente con la reconciliación en sus primeras fases y tienen una gran influencia en el largo plazo.

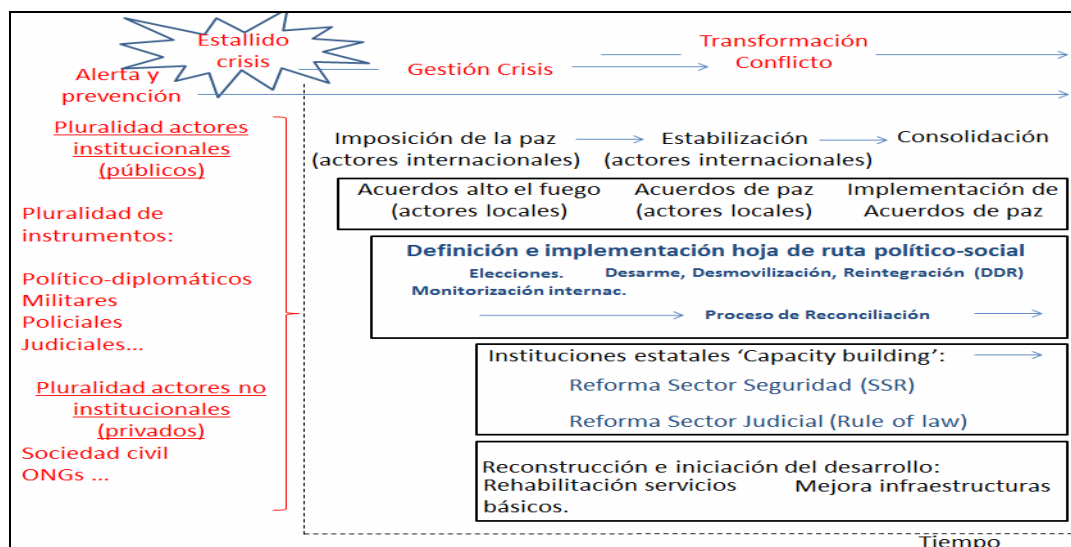


Figura 1. Identificación de procesos típicos. Énfasis en la Reconciliación y Reintegración. (Elaboración propia)

En confluencia con la figura anterior, se muestra a continuación el enfoque temporal que la Comisión Europea presenta como aproximación a la transformación del conflicto.³⁰ Se resaltan igualmente aquellos elementos más relacionados con la reconciliación.

29 La confluencia de instrumentos de Huyse, según el autor, es una adaptación del trabajo de Lederach.

30 Al igual que en la obra de Huyse, también supone una adaptación del trabajo de Lederach.

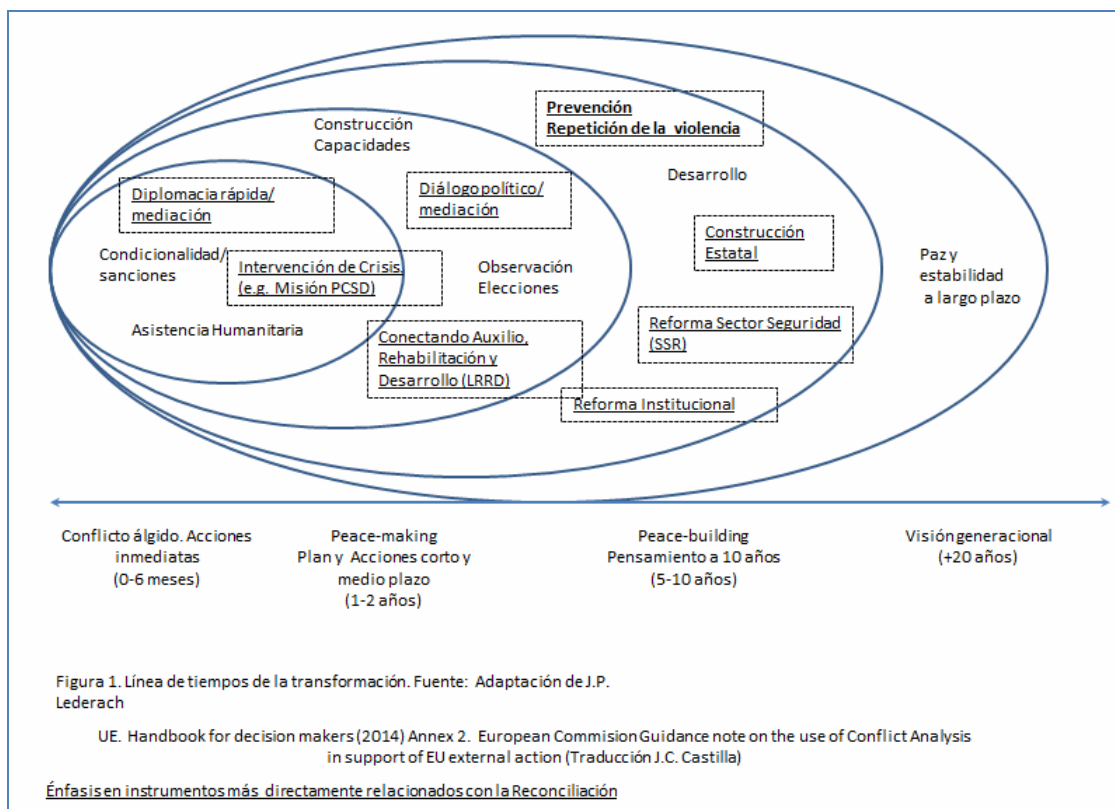


Figura 2. Transformación del conflicto según la Comisión Europea, énfasis propio relativo a la reconciliación.³¹

Por otro lado, la reintegración de antiguos combatientes es la posible culminación de otro proceso, que normalmente viene precedido del acantonamiento de las facciones armadas, su desarme, y desmovilización, lo que se conoce como proceso DDR. Tal como señala Huyse, parece obvio que, según el ‘timing’ dentro del plan de acción hacia la reconciliación, la justicia retributiva puede hacer más dura la reintegración.³² “El lugar de la justicia en general, y de los juicios en particular, en la agenda post-conflicto depende de la particular conjunción de fuerzas políticas, culturales e históricas.”³³

4. El control nacional

Un aspecto del arte de la gestión de crisis, entendida en sentido temporal amplio, es la secuenciación correcta en la implementación de dichos procesos. Es un lugar común que la resolución o transformación del conflicto ha de ser propiedad principal de las partes afectadas directamente. La Resolución 1645, por la que se crea la Comisión de Consolidación de la Paz de las NNUU, concede gran importancia al papel de las instituciones locales, al tratar de asegurar el llamado “control nacional”.^{34 35} Sin duda, entre las partes están las instituciones

31 Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. (2014). *A handbook for decision makers. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Armed Forces Printing Centre. Annex 2.

32 Véase, Bloomfield, Barnes & Huyse, *op. cit.*, p. 106.

33 *Ibid.*, p. 103.

34 “Afirmando que, cuando se hayan establecido, los gobiernos y autoridades nacionales y de transición de los países que salen de un conflicto o que corren el peligro de que se reanude tienen la responsabilidad primordial de determinar sus prioridades y estrategias de consolidación de la paz después de los conflictos, con el fin de asegurar el control nacional”. Resolución disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1645%20\(2005\)&lang=s](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1645%20(2005)&lang=s).



del Estado en las que ocurrió el enfrentamiento. Una vez que estas instituciones cuentan o recuperan la necesaria legitimidad, deben ser el actor político clave para el diseño y la puesta en práctica de las distintas medidas en ejercicio de su soberanía; y, con su consentimiento, pueden ser asistidas por las organizaciones internacionales.³⁶

El ejercicio de la soberanía por parte de las instituciones locales, puede originar diferencias con las organizaciones internacionales,³⁷ durante la transformación del conflicto. El desafío es coordinar estrategias y medidas en el tiempo. Así por ejemplo, la Unión Europea lanzó una misión civil de gestión de crisis con vocación regional, EUCAP Sahel Níger. A ésta, siguió una misión de asistencia a las reformas del sector de seguridad militar en Malí, EUTM Mali,^{38 39} y se vio avocada⁴⁰ a aprobar una nueva misión local de ‘capacity building’, EUCAP Sahel Mali, centrada en las reformas policiales de cuerpos de seguridad civiles y militares,^{41 42} en lugar de escalar y re-denominar la original que venía funcionando en el país vecino. La flexibilidad europea supone, en cierta forma, una concesión de su vocación constructivista regional a la complementariedad con las relaciones bilaterales.

Hay que tener en cuenta que en Malí, durante la definición de la hoja de ruta en 2012 y 2013, se contaba con un gobierno de transición, que contaba con una legitimidad limitada, cuyo principal sustento era el apoyo internacional; a lo que contribuía sin duda la amenaza terrorista salafista que se proyectaba más allá de Malí.⁴³ Tras las elecciones presidenciales y legislativas, la posición del gobierno, avalado por los votos, es más legítima⁴⁴ para poder

35 Si la población local percibe que no son los propietarios del proceso, la gestión internacional puede fracasar, tal como indican el Cor. (ET) D. Pablo Resa Ancín, y D. Luís Antonio Peral Fernández, investigador del Ramón y Cajal del centro de estudios políticos y constitucionales. “*Actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*”. CESEDEN. 2006. La posibilidad de que los gobiernos nacionales soliciten el fin de la colaboración (Res 1645, artículo 22) de la Comisión como terminación de la relación ahonda en la idea de la propiedad del proceso por parte de las autoridades locales.

36 Es importante señalar que la reconciliación y la reinserción son procesos principalmente políticos, y por tanto, sujetos a la voluntad soberana de los gobernantes que legítimamente marcan el rumbo de sus poblaciones.

37 Véase Barbé, E. (2012): *Cambio mundial y gobernanza global: la interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Barcelona, Tecnos SA. En lo relativo a la aspiración a la ‘gobernanza global’, se identifica que la aproximación de la UE implica un constructivismo institucional impregnado de espíritu reformista hacia las instituciones internacionales, que colisiona con una revitalización de una corriente soberanista, apoyada por algunas potencias emergentes; este reformismo europeo se llega a percibir por ciertos países como un intento de neocolonialismo. Lo anterior enmarca la interacción de la UE con las instituciones internacionales.

38 Castilla, J.C. (2013): “La reforma de las Fuerzas Armadas de Mal y el futuro de EUTM”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en www.ieee.es.

39 Desde el 24 de octubre de 2014, un general español manda la misión EUTM Malí. Véase, <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2014/10/DGC-141024-Toma-de-posesion-EUTM-Mali.html>.

40 Casi desde el inicio de la fase inicial del despliegue de EUTM Mali, el Consejo examinaba las opciones de desplegar una misión civil. “El 27 de mayo de 2013, el Consejo reiteró su disposición a examinar, en particular en el marco de la PCSD, las opciones con vistas al apoyo urgente a las autoridades malienses en el ámbito de la seguridad interior y la justicia, incluida la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.” (Preliminar (5)) decisión nº 2014/219/PESC, en <http://www.boe.es/doue/2014/113/L00021-00026.pdf>.

41 Esta misión fue aprobada el 15 de abril de 2014. Su Jefe de Misión fue nombrado el 26 de mayo. Los órganos de planeamiento en el Servicio Exterior de la UE tienen una capacidad limitada en virtud de sus recursos humanos (La CPCC alrededor de unas 60 personas), y entre abril y mayo la atención y las actividades de planeamiento, Concepto de Gestión de Crisis (CMC), se centraban en la crisis de Ucrania.

42 Son todas misiones de construcción de capacidades institucionales, misiones de ‘capacity building’, sus objetivos se encuadran en el sector de ‘Security Sector Reform’ (SSR).

43 Castilla, J. C. “Evolución estratégica y operacional del terrorismo en África: el caso de Malí”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en www.ieee.es.

44 Todos los sujetos de derecho internacional, Estados u organizaciones internacionales, sostienen la legitimidad del gobierno e instituciones de Bamako. No obstante, se destaca que el hecho de que la participación en los procesos electorales de 2013 fuera tan reducida en las provincias del norte, en comparación con el sur, influye en la percepción y narrativa de algunas de las partes involucradas en el conflicto.



influir en los distintos procesos abiertos. Concurrentemente, su dependencia económica del apoyo internacional continúa, por lo que su libertad de acción en este ámbito es, a su vez, limitada.

Durante 2012 y 2013, se iniciaron procesos relacionados con la reconciliación en forma de Comisión nacional, y se presentó el caso ante la Corte Penal Internacional (CPI). La complementariedad de elementos del proceso entre los ámbitos nacional e internacional nos permite intentar clasificar los tipos de procesos.

5. Aproximación a la taxonomía de los procesos de reconciliación

Con carácter general se pueden tratar de clasificar las iniciativas de consolidación de la paz en pos de la justicia y la reconciliación, en base a varias categorías:

a) Comisiones de la verdad. En las que no se depuran responsabilidades penales, el ejemplo paradigmático es la Comisión por la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, establecida en 1995.⁴⁵ Se optó por no incidir en la justicia retributiva. No se corresponde con el actual diseño del proceso en Malí. Es lo que Huyse califica como Comisiones de la Verdad que producen justicia histórica.⁴⁶

b) Modelo nacional interno con justicia retributiva.⁴⁷ Las instituciones nacionales son dueñas del proceso de esclarecimiento de la verdad, se depuran responsabilidades judicialmente y se reparan los daños. Se puede contar con el apoyo de organizaciones internacionales como las NNUU. Un ejemplo de esto puede considerarse la Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Togo, establecida en 1999.⁴⁸ Este modelo se aproxima al caso de estudio malí; no se puede excluir taxativamente un potencial plan para la reconciliación en Malí, que finalmente materializara los procesos judiciales en instancias nacionales exclusivamente. Sobre esto se incide posteriormente en este documento.

c) Modelos en los que se acude a instancias judiciales internacionales. A su vez, pueden darse varios tipos de casos:

- Tribunales ad-hoc establecidos por el CSNU, que prevalecen sobre los nacionales como en los casos de la exYugoslavia (ICTY) en 1993, y de Rwanda (ICTR) en 1994.⁴⁹
- Modelos híbridos o mixtos. En algunos casos de modelos mixtos, coexisten comisiones nacionales con instancias judiciales internacionales como la Corte Penal Internacional (por ejemplo, la CPI actualmente investiga hechos en Malí y en Nigeria). En Mali existe una Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, sus instancias judiciales nacionales cooperan con la investigación de la CPI. Incluso cabe la

45 Véase, <https://www.amnesty.org/es/international-justice/issues/truth-commissions>.

46 Véase, Bloomfield, Barnes, & Huyse, *op. cit.*, p. 97.

47 *Ibid.*, p. 99.

48 Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Togo. “A raíz de las investigaciones realizadas por la misión de investigación de las Naciones Unidas y la Comisión nacional especial de investigación independiente sobre los actos de vandalismo ocurridos antes, en el curso y después de la elección presidencial del 24 de abril de 2005 (Decreto Nº 2005-050/PR, de 25 de mayo de 2005), las autoridades del Togo establecieron la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación en febrero de 2009. Esta institución tiene el mandato de arrojar luz sobre los actos de violencia de carácter político cometidos en 2005, pero también a lo largo de un período más largo (1958 a 2005), para proponer soluciones que permitan lograr la pacificación social y la reconciliación nacional.” Párrafos extraídos del Comité de Derechos Humanos de NNUU, Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Togo. Documento disponible, en www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/.../CCPR-C-TGO-CO-4-Add1_sp.doc.

49 Véase, Bloomfield, Barnes, & Huyse, *op. cit.*, p. 100.



posibilidad de que la instancia judicial sea a su vez pseudo-internacional o mixta, como en Sierra Leona.^{50 51} La complementariedad en la formación de tribunales, en algunos casos, puede favorecer que las sentencias sean comprendidas y aceptadas por la población. En el caso de Libia, la CPI investiga algunos hechos, y supervisa a los tribunales nacionales en el proceso contra el hijo de Gadafi, entre otros.⁵²

○ La justicia se imparte solo por instancias judiciales internacionales como la CPI.

Como antes se ha indicado, otros procesos también se relacionan con la reconciliación, como por ejemplo, las reformas del sector de la seguridad. El CSNU estipulaba recientemente que es fundamental para la lucha contra la impunidad.⁵³ Seguridad y sistema judicial están íntimamente relacionados,⁵⁴ por lo que la reforma del sector judicial debe ser parte integral de las mejoras institucionales del Estado, en el que el proceso de reconciliación pretende desarrollarse. Esto último es especialmente relevante, si la jurisdicción nacional va a estar involucrada en los procesos de justicia retributiva.

En conclusión, el proceso de reconciliación implica la superación del temor por la coexistencia no violenta, lo que demanda un nivel de seguridad física aportado por las instituciones, afecta a víctimas y perpetradores, a individuos y comunidades que se acercan empáticamente en un proceso curativo que suele implicar el esclarecimiento de la verdad, y la rendición de cuentas ante la justicia. Lo anterior supone un desarrollo institucional nacional que permita que la propiedad del proceso sea local, esfuerzo al que asisten las organizaciones internacionales. En concreto, son relevantes las reformas del sector de la seguridad (SSR) y del sector judicial, íntimamente relacionados. La complementariedad entre comisiones de reconciliación, tribunales nacionales e instancias de jurisdicción internacional, en algunos casos, puede favorecer que las sentencias sean comprendidas y aceptadas por la población.

A continuación se aborda el caso malí con más detalle, en cuestiones relacionadas con la creación de las distintas comisiones de reconciliación y los avatares del proceso político implicado, como pasos previos al estudio del caso en relación con la CPI.

6. El proceso de diálogo, verdad, justicia y reconciliación en Malí

El proceso de reconciliación en Malí comenzó con el gobierno de transición, durante un período en el que la prioridad era la legitimación democrática mediante procesos electorales.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 100.

⁵¹ En Sierra Leona existe una misión de asistencia de la Comisión para la Consolidación de la Paz de las NNUU. Esta Comisión suele centrarse en países con poco desarrollo institucional, lo que no se ajusta a nuestro caso de estudio. Véase página web de "United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone", en <http://unipsil.unmissions.org/>. Cuatro de entre los seis países apoyados por la Comisión son miembros de la CEDEAO: Sierra Leona, Guinea, Guinea-Bissau, y Liberia. Véase página web de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas en <http://www.un.org/es/peacebuilding/index.shtml>.

⁵² Véase página web de la Corte Penal Internacional, en

<http://www.icc->

[cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0111/Pages/situation%20index.aspx](http://www.icc-int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0111/Pages/situation%20index.aspx).

⁵³ Véase, "La reforma del sector de la seguridad es vital para luchar contra la impunidad", UN (abril 2014), en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29311>.

⁵⁴ MINUSMA aborda cuestiones de seguridad y de justicia. Véase "La comunidad internacional debe seguir apoyando la recuperación de Mali" (enero 2014), en

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28496&Kw1=minusma#.UuybZPI5N5I>. La misión de NNUU, se centra en apoyar la estabilización, el proceso político y los esfuerzos de reconciliación, así como en la protección de los civiles y de los derechos humanos, por lo que necesita de efectivos en los ámbitos de la seguridad militar y policial, así como expertos en áreas civiles, entre estas la judicial.



Fue entonces cuando se presentó el caso a la CPI, no era posible acudir a la justicia nacional. En el primer semestre de 2014, el gobierno malí redefinió el plan de acción hacia la reconciliación, sus prioridades eran el desarme y desmovilización de grupos armados en el norte, el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad y judiciales, la presencia institucional en la totalidad del territorio, y concurrentemente la negociación de un acuerdo de paz global y definitivo. Uno de los retos singulares a los que se enfrentarán las autoridades malíes será la reintegración de ex-combatientes; de modo que cuando las acciones relacionadas con la justicia se visualicen en forma de inculpaciones y juicios,⁵⁵ también tendrán que considerar el ‘timing’ adecuado en relación con este proceso.

7. La percepción y la narrativa importan en el diálogo por la verdad

En el desarrollo de la guerra,⁵⁶ así como en el proceso de la resolución de un conflicto importan las audiencias extranjeras y las nacionales, y de éstas, todas las partes. La percepción de las partes importa a la hora de identificar los hechos pertinentes, tanto en el global del conflicto, como en la interpretación de los episodios de escaladas verbales.^{57 58} En el juego político implicado en el diálogo hay diferentes narrativas, éstas tienen su importancia a la hora de tratar de esclarecer la verdad, tanto en las iniciativas nacionales de reconciliación impulsadas, como en las instancias judiciales (nacionales e internacionales).

En el caso de estudio, se identifica al menos la necesidad de reconciliar en tres ámbitos, en el interno de la milicia malí y de ésta con el resto de instituciones del Estado (problema esencialmente interno en el sur), el de la reconciliación norte-sur en el global del país, y el de la reconciliación local en el norte. En esta zona se dan tensiones históricas multifacéticas que explotan en enfrentamientos étnico-tribales, que se han reproducido recientemente; por otra parte, se unen al aspecto étnico, las recientes luchas entre los terroristas yihadistas y los movimientos políticos seculares en pugna por el poder.⁵⁹

A continuación se alude brevemente a lo esencial de las citadas narrativas que se oponen en Malí, y se identifican las iniciativas en pos de la reconciliación.

Para los que apoyaban el golpe militar en 2012, el conflicto se había agravado por un gobierno corrupto, que también perdió su legitimidad por inacción cómplice ante la

55 La doctrina política y jurídico-internacional, el uso y costumbre de las organizaciones internacionales que fomentan la implementación de una hoja de ruta con ciertas pautas, desde la crisis, hasta la estabilización y hacia la consolidación, fomenta el inicio de determinados procesos, entre éstos los judiciales.

56 El episodio de guerra interna que se vivió en Malí en 2012 afectó a varios aspectos en crisis en dicho país, se trataba de “problemas de desarrollo, emergencias políticas complejas en contextos de colapso de la economía y de los Estados, lo que supone una superación del concepto clásico tradicional de seguridad”; se trataba de una crisis más amplia, de seguridad humana globalizada que sobrepasa el ámbito regional inmediato. Véase C. De Castro Sánchez, & C. Quesada Alcalá (2007), “El derecho internacional de la gestión de crisis”. En IUGM, *Realidades y Perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, pp. 63-64.

57 Véase Walzer, M. (2001): *Guerra, política y moral*, Madrid, Paidós, pp. 44-48. Michael Walzer se refería a la guerra y sobre cómo trataba de justificarse moralmente: “La realidad moral de la guerra se configura no por las acciones de los soldados, sino por las opiniones del conjunto de la humanidad” (p. 48) Señalaba la dificultad de las distintas percepciones sobre la información, que dificulta identificar los ‘hechos pertinentes’ para unos y otros, tanto en la política como en la guerra (p. 44).

58 Miall, H., Ramsbotham, O., y Woodhouse, T., en su guía de análisis de los conflictos incluida en *Contemporary Conflict Resolution* (1999), se plantean, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Hay diferentes percepciones sobre las causas y naturaleza del conflicto entre las partes? ¿Cómo es el comportamiento actual de las partes? ¿El conflicto está en fase de escalada o desescalada?

59 Castilla Barea, "Evolución estratégica y operacional del terrorismo...", *op. cit.*



implantación terrorista,⁶⁰ la rebelión y el intento de auto-segregación del norte. Por el contrario, y por parte de sectores civiles de Bamako y de algunos militares, el golpe que depuso al Presidente Touré era ilegítimo por su propia naturaleza de fuerza, impropia de un régimen democrático. A esto se añade el hecho de una fuerte división interna en las Fuerzas Armadas de Malí. A la vez, unos y otros, acusaban a ciertas facciones de los tuaregs del norte de traición al Estado, y de una alianza con los terroristas yihadistas.

Por otra parte, muchos de entre los tuaregs del norte mantienen la percepción y la narrativa, de que ellos han sido víctimas (sentimientos en torno al concepto de “Essuf”).⁶¹ Se consideran víctimas tanto del proceso de descolonización, como de los anteriores gobiernos de Bamako, algunos “represivos”, incluso “racistas” contra los de piel blanca,⁶² todos con un insuficiente sistema judicial y poco apoyo económico al norte, y también reclaman ser víctimas recientes de los yihadistas. La narrativa desde Bamako incorpora críticas al tráfico de esclavos, y la falta de lealtad al Estado, entre otras.

8. La primera fase, urgencia, inicio del dialogo, y elecciones

La reconciliación entre las facciones militares (boinas verdes y rojas respectivamente) ya se impulsó por el gobierno de transición de Bamako.⁶³ Tras los altercados de octubre de 2013 en Kati (cerca de Bamako)⁶⁴, y el proceso judicial a Sanogo⁶⁵ y otros mandos militares,⁶⁶ el

60 Mesa García, B.: “La transformación del yihadismo en el norte de Malí: de causa política a economía criminal”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 34 (enero de 2014), pp. 103-118, en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/unisci/UNISCI-Revista.htm>.

61 Mazarrasa Rodríguez, P.: “Malí, razones profundas del conflicto en el Sahel”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (21 de noviembre de 2012), en www.ieee.es. En la cultura tuareg anidan conceptos como el de “Essuf”, que impregnan el subconsciente cultural tuareg y alimentan un victimismo ancestral, que se alimenta con la música “Ishumar”, al tiempo que la población sureña los percibe como altivos y orgullosos. Hay resentimientos culturales e históricos entre las etnias del norte y las del sur, que datan, al menos, de la época colonial.

62 En referencia a la sequía de 1973 y su éxodo parcial hacia Libia: “los tuaregs no fueron ayudados por el Gobierno de Bamako. Porque los negros son terriblemente racistas. Menosprecian a los de “piel clara”, los árabes y los tuaregs. Y la ley, en Mali, no castiga el racismo.” “...los franceses han tomado Gao: el ejército francés ha dejado que la población linche a los tuaregs. Es la historia de mi pueblo: las democracias africanas nos oprimen”: Meti Ag Mohamed Rhissa, entrevista, *Malijet*, febrero de 2013, en http://www.malijet.com/les_faits_divers_au_mali/lettres_ouvertes_mali/63462-interview-d%26%23039%3Bun-proche-d%26%23039%3Biyad-ag-ghali%3A-%C2%AB-c% E2%80%99est-mainten.html.

63 Véase Castilla, J. C. “Reforma de las Fuerzas Armadas de Malí...”, *op. cit.* El 26 de junio de 2013 se escenificó una ceremonia de reconciliación y perdón entre las boinas de ambos colores, presidida por el Presidente interino y con la presencia del Presidente de la Comisión por el Diálogo y la Reconciliación (CDR), entre otras autoridades civiles y religiosas. Durante la misma, el aún capitán Sanogo pidió perdón por los incidentes pasados, supuesto fruto de la incomprensión mutua. El Presidente interino expresó su deseo de que nunca más se diera el caso de tener dos ejércitos o dos policías. Anunció la liberación inmediata de los detenidos por incidentes entre las facciones. Vídeo sobre la ceremonia, disponible en <http://www.panafricain.com/index.asp?page=galvideos&lang=fr&pi=17&Idmedia=12027&idchaine=20&cat=0&tipe=0>.

64 El último temor ante una posible contra-reacción militar aconteció en la localidad de Kati (cerca a Bamako) entre el 30 de septiembre de 2013 y los primeros días de octubre. El Presidente IBK se vio forzado a adelantar su vuelta del viaje oficial a Francia, superada la incertidumbre inicial, dirigió un discurso público al país, en el que destacó su dureza contra ciertos militares. Véase: “Les derniers évènements au Mali au menu de la rencontre entre Hollande et IBK”, *RFI*, octubre de 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20131001-mali-ibk-hollande-retour-bamako-kati-soumeylou-boubeye-maiga/> y “Le président IBK en colère après son retour précipité dû aux troubles au Mali”, *RFI*, octubre 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20131003-le-president-ibk-colere-apres-son-retour-precipite-lies-troubles-mali-kati-armee-mali/>. Entre el 30 de septiembre y el 03 de octubre, el autor, se encontraba en Bamako, era miembro del contingente de EUTM Mali.

65 Véase selección de artículos sobre Sanogo, en <http://www.rfi.fr/tag/amadou-haya-sanogo/>.



gobierno del Presidente Ibrahim Boubacar Keita (IBK) parece haber impuesto la legitimidad y superioridad de las instituciones políticas, y de las instancias judiciales nacionales, sobre el poder militar,⁶⁷ respetando el proceso iniciado anteriormente. La Asociación Malí de Derechos Humanos (AMDH) se personó en el juicio a Sanogo,⁶⁸ proceso no relacionado con el golpe de marzo de 2012,⁶⁹ sino con matanzas posteriores de boinas rojas. El proceso judicial se abrió tras los altercados citados de octubre de 2013.⁷¹

La Comisión por el Diálogo y la Reconciliación (CDR) fue anunciada por el Gobierno de transición el 06 de marzo de 2013, para reunir a todas las fuerzas políticas y sociales que respaldasen el proceso. Mohamed Salia Sokina, antiguo Ministro de Defensa en los 90, presidía la CDR. Como vicepresidentes contaba con una mujer y un hombre. Traoré Oumou Touré era la presidenta de la Coordinación de Asociaciones Femeninas de Mali (CAFO), y Meti Ag Mohamed Rhissa, era uno de los líderes del MNLA, procedente de Kidal, ex combatiente y antiguo profesor que se había reintegrado en el Cuerpo de Aduanas, y que había alcanzado el grado de Teniente Coronel.⁷² En abril de 2013 se nombraron a sus 30 comisionados.⁷³ La creación de la CDR era fuertemente apoyada por la CEDEAO, su presidente había sido embajador de Malí en Burkina Faso; a su vez, el presidente burkinabé era el mediador de la CEDEAO.^{74 75}

66 Véase, "Mali: 35 Militaires Inculpés Dans Deux Affaires Liées À Une Mutinerie Et Un Charnier", *Mali Actu*, noviembre 2014, en

<http://maliactu.net/mali-35-militaires-inculpés-dans-deux-affaires-liees-a-une-mutinerie-et-un-charnier/>.

67 Como gesto vale el ejemplo del orden protocolario tras la formación del primer gobierno de IBK, tras el primer ministro, el ministro de justicia, y en tercer lugar el Ministro de Defensa y antiguos combatientes. Véase, "Le Mali se dote d'un gouvernement de réconciliation nationale" (septiembre 2013), en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB2013090902141/>.

68 La Asociación Malí de Derechos Humanos (AMDH) se personó en la causa. Véase,

"Mali: l'ex-capitaine Sanogo poursuivi pour «complicité d'assassinats»", *RFI*, 23 de abril de 2014), en <http://www.rfi.fr/afrique/20140423-mali-ex-general-sanogo-poursuivi-complicite-assassinats/>.

69 Véase recopilación de artículos sobre Sanogo en <http://www.rfi.fr/tag/amadou-haya-sanogo/>. No solo se les inculpó por los altercados de Kati de septiembre-octubre de 2013, sino por matanzas contra boinas rojas tras el contragolpe de éstos del 30 abril de 2012. Encuentro de 21 cuerpos en una fosa común.

70 Véase, "Le corps d'un officier malienne disparu en 2013 identifié par des tests ADN", *Jeune Afrique*, 8 de noviembre de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20141108110055/mali-defense-justice-armee-malienne-mali-mali-le-corps-d-un-officier-disparu-en-2013-identifie-par-des-tests-adn.html>.

71 El Informe del CSNU sobre la situación en Malí del 09 de junio de 2014, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/403, cita: "Se han presentado cargos contra 21 miembros de alto rango del aparato militar y de seguridad, que han sido detenidos y están a la espera de juicio en relación con la desaparición y ejecución sumaria de 25 soldados a raíz del contragolpe de Estado de abril de 2012. El 22 de abril el General Amadou Haya Sanago y sus abogados comparecieron ante un juez para responder por los cargos de complicidad en el secuestro. Después del interrogatorio, se modificó la acusación a complicidad en el secuestro y homicidio. Sin embargo, casos menos prominentes no han avanzado."

72 Véase, "Commission dialogue et réconciliation au Mali: les premières nominations rendues officielles", *RFI*, 31 marzo 2013, en

<http://www.rfi.fr/afrique/20130331-commission-dialogue-reconciliation-mali-premieres-nominations-rendues-officielles/>.

73 Díez Alcalde, J.: "Ganar la paz para refundar Malí", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (13 de abril de 2013) en www.ieee.es. El autor significa el detalle del seguimiento de China de la situación en Mali, y en concreto en relación a algunos jóvenes líderes políticos. La agencia de noticias china Xinhua, relacionaba la noticia de las disputas entre tuaregs de Menaka y del MNLA con el juramento de los miembros de la recientemente constituida Comisión para el Diálogo y la Reconciliación (CDR) a finales de abril.

74 Véase, "Le Chef De La Commission Réconciliation Malienne Reçu Par Blaise Compaoré", *Mali Actu*, 30 de abril de 2013, en <http://maliactu.net/le-chef-de-la-commission-reconciliation-malienne-recu-par-blaise-compaore/>.

75 Blaise Compaoré tuvo que dejar el poder en Burkina Faso a finales de octubre de 2014, véase "Exclusif. Burkina : comment la France a exfiltré Blaise Compaoré", *Jeune Afrique*, 4 de noviembre de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20141104143847/>.



En junio de 2013, aunque la CDR era apoyada por organizaciones como la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), la desconfianza sobre el futuro de una Comisión nacida de un Gobierno de transición y en un contexto concreto era un hecho. “¿Por dónde comenzar? ¿Forma parte la justicia del mandato de la Comisión? ¿Acompañarán las explicaciones al perdón? ¿Quién decidirá el perdón? ¿Cómo continuar tras las elecciones presidenciales de julio? ¿Podrá su mandato de dos años evolucionar? ” Entre los que intentaban ayudar en las iniciativas de la OIF, estaba el que fue presidente de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación de Togo entre 2009 y 2012.⁷⁶

La CDR iniciaba sus tareas con grandes expectativas y en un entorno muy complicado, en un momento en el que la prioridad nacional e internacional era lograr un acuerdo entre las partes, que permitiera la celebración de elecciones presidenciales a finales de julio, y del resto de comicios durante el segundo semestre de 2013, hasta conseguir la vuelta a la normalidad constitucional.

El acuerdo de Uagadugú (Burkina Faso), de 18 de junio de 2013, permitió finalmente la celebración de los comicios. En el mismo artículo 17 del acuerdo, en el que se aludía a la liberación de presos de los últimos enfrentamientos armados, se dejaba claro que, no se pararían los casos de crímenes que el Gobierno de transición había elevado a la Corte Penal Internacional (CPI) el 13 de julio de 2012.⁷⁷ Asimismo se acordaba la constitución de una comisión internacional de investigación sobre estos crímenes:

“[...] las partes acuerdan que esta suspensión (de procesos en la justicia malí) no se aplique a los crímenes de guerra, a los crímenes contra la humanidad, a los crímenes de genocidio, a los crímenes de violencia sexual y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.” (Acuerdo de Uagadugú, artículo 17)

En septiembre de 2013, IBK incluyó en su gobierno, el “Ministerio para la Reconciliación nacional y el Desarrollo de las regiones del norte”. El nuevo ministro, Cheick Oumar Diarra⁷⁸, resaltaba el carácter intrínsecamente político del proceso de la reconciliación, y lo unía al aspecto del desarrollo de infraestructuras básicas, y la salida de la pobreza especialmente en el norte. De alguna forma se presentaba el posible incentivo económico⁷⁹ procedente de la ayuda internacional, como forma de buscar los objetivos comunes de futuro en pos de la reconciliación. En el aspecto político, se postulaba por la descentralización y no por la federalización en el norte, por no repetir los errores de la descentralización tras los acuerdos de paz (pacto nacional) de 1992,^{80 81} ajustando los

76 Así como un antiguo representante especial de las NNUU y mediador en Somalia entre 2007 y 2010. Véase, "Mali: un atelier pour aider la Commission dialogue et réconciliation", *RFI*, 9 de junio de 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20130609-mali-atelier-aider-commission-dialogue-reconciliation-oif/>.

77 Carta presentación del caso ante la CPI, disponible en <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A245A47F-BFD1-45B6-891C-3BCB5B173F57/0/ReferralLetterMali130712.pdf>.

78 Diplomático en EEUU entre 1995 y 2002. Véase selección de artículos sobre Cheick Oumar Diarra en: <http://www.jeuneafrique.com/tags/131320/cheick-oumar-diarrah>.

79 Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012): *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, Barcelona, Ediciones Deusto. Los autores insisten en que para que los países que han fracasado puedan llegar a la senda del desarrollo, es importante que haya instituciones políticas y de mercado inclusivas, no extractivas. Como precondition al paso de instituciones inclusivas a las extractivas, se ha de dar una incipiente capacidad estatal de proporcionar seguridad de modo centralizado. En el proceso los incentivos son importantes.

80 Keita, K. (1998): *Conflict and conflict resolution in the Sahel: the tuareg insurgency in Mali*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, pp. 16-18.

81 Si en los 90, Argelia jugaba el papel de mediador entre los rebeldes tuareg y Bamako, hasta mayo de 2014, IBK parecía buscar un contrapunto en Marruecos, fomentando su papel como mediador con el MNLA y buscando su apoyo en contra de los procesos de radicalización religiosa con la formación de imanes malí acorde



objetivos a los medios, y no repitiendo la ausencia de las fuerzas militares y policiales en el norte. También cerraba las puertas a cuestiones sobre una posible amnistía general para los crímenes de 2012.⁸²

9. La segunda fase, Verdad, Justicia y Reconciliación

En enero de 2014, el gobierno malí aprobaba por ordenanza la creación de la Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR); suponía el fin de la anterior CDR. El rol de la CDR en relación con las negociaciones de paz era controvertido desde el principio, y su balance general a principios de 2014 exiguo.⁸³ El hecho de que en la denominación de la CVJR se incluya la palabra Justicia, puede implicar un posible conflicto de competencias con la CPI, a pesar del principio de complementariedad. Sobre este punto se incide posteriormente. La nueva Comisión cuenta con 15 delegados y 7 grupos de trabajo, un mandato de 3 años, y aspira a analizar el conflicto desde los años 60. Un período mayor al inicialmente planteado para la CDR (2012-2013), tal como habían reclamado representantes del MNLA.⁸⁴

El 23 de enero de 2014, el CSNU se congratulaba por la celebración de las elecciones legislativas de 24 de noviembre y 15 de diciembre, pero al tiempo señalaba la fragilidad de la situación de seguridad en el norte, y reiteraba las llamadas a impulsar el proceso inclusivo de negociaciones de paz. Por otro lado, insistía dirigiéndose a los Estados sobre la necesidad de que se completaran los medios de MINUSMA para que con rapidez se completara su despliegue. Entre otros fines, para poder facilitar el acantonamiento de los grupos armados, como primera medida del proceso de DDR, parte esencial preparatoria para las negociaciones de un acuerdo global de paz pendiente.⁸⁵ El CSNU hacía una llamada expresa a la responsabilidad del Estado en primera instancia (primer pilar de la responsabilidad de proteger⁸⁶), y al rol de NNUU:

a la corriente sufí del islam. Al respecto véase, "Au Mali, Mohamed VI veut peser sur la réconciliation nationale", *Jeune Afrique*, 18 de febrero de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/actu/20140218T183425Z20140218T183357Z/>, artículo publicado con ocasión de la segunda visita del rey marroquí a Malí en menos de 6 meses.

82 "Mali: Cheick Oumar Diarra, ministre de la Réconciliation nationale et du Développement des régions du Nord", *RFI* (12 septiembre 2013), en <http://www.rfi.fr/emission/20130912-mali-cheick-oumar-diarrah-nord-ministre-reconciliation-developpement-/>.

83 International Crisis Group: "Mali: Reform or Relapse", Crisis Group, *Africa Report*, nº 10 (2004), p. 32.

84 Díez Alcalde, J.: "Presidente Keita: democracia frente a los desafíos de Mali", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (24 de septiembre de 2013) en www.ieee.es. El autor expone: "Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, en nombre del MNLA, incide en la misma dirección, pero subraya que «la verdad debe llegar a todos los crímenes cometidos en el norte de Malí desde la independencia de nuestro país» e incluye la siguiente cita: "Le ministre Cheick Oumar Diarra l'a déclaré hier: «La Commission dialogue s'appellera désormais Commission vérité et réconciliation»", *Mali Actu* (18 septiembre 2013), en <http://maliactu.net/le-ministre-cheick-oumar-diarra-la-declare-hier-la-commission-dialogue-sappellera-desormais-commission-verite-et-reconciliation/>.

85 "Nota de prensa SC 11259", Presidential Statement S/PRST/2014/2 (23 enero 2013), en <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sc11259.doc.htm>.

86 El concepto de la "Responsabilidad de Proteger" (R2P), se relaciona en origen con el debate de la "intervención humanitaria" frente a la injerencia en la soberanía de los Estados, propio de finales del siglo pasado. Se desarrolla a partir de 2001, y no constituye una norma jurídica internacional nueva. Comenzó a gestarse a partir del documento canadiense "La responsabilidad de proteger" (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001) que da forma original al concepto. En la Cumbre de 2005 de Naciones Unidas también se abordó la cuestión de la "Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, de los crímenes de guerra, de la depuración étnica y de los crímenes de lesa humanidad". El concepto se desarrolla en informes anuales de NNUU. En 2006, el CSNU utilizó los términos R2P en una resolución genérica, la 1674 sobre los conflictos armados y la protección de civiles, mujeres y niños, reafirmando los párrafos 138 y 139 de la



“El Consejo subraya la responsabilidad primordial del Gobierno de Malí en lo referente a la seguridad y la estabilidad en todo su territorio. El Consejo destaca la importancia de lograr sin más demoras el despliegue operacional completo de la MINUSMA para estabilizar los principales centros de población y proteger a los civiles, en particular las mujeres y los niños, especialmente en el norte de Malí, y para seguir apoyando el re-establecimiento de la autoridad del Estado en todo el país y la promoción del estado de derecho y la protección de los derechos humanos.” (Declaración de la Presidencia del CSNU de 23 de enero, S/PRST/2014/2, pág 2)

Entre el 6 y el 8 de febrero de 2014, el proceso de reconciliación nacional se vio gravemente comprometido tras los choques entre peuls y tuaregs en la provincia de Gao, que causaron numerosos muertos entre la tribu tuareg de los Imrad, en la localidad de Tamkoutat; la represalia tuareg causó a su vez bajas entre los peuls. Las primeras cifras estimaban unas ochenta víctimas mortales, en abril fuentes de NNUU las cifraban en cuarenta. En noviembre de 2013, ya se habían producido choques significativos entre las mismas comunidades. Además de la historia relacionada con las milicias populares en la provincia de Gao,⁸⁷ se hacía de nuevo evidente que, desde que elementos de los peuls, los songhais y los árabes de la zona se integraron en MUYAO, el acceso a las armas⁸⁸ era fácil, y no solo para los tuaregs. A consecuencia de lo anterior, se reactivaron las críticas a la impunidad y a la falta de justicia; las heridas del pasado, aún sin cicatrizar, se volvían a abrir.^{89 90}

A estos enfrentamientos étnicos en el norte siguieron, manifestaciones del ministro de la reconciliación sobre el proyecto de la nueva Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación. También anunciaba unos talleres conjuntos con MINUSMA, a realizar los

Cumbre de 2005. Se aludió directamente al concepto de R2P para justificar la intervención en Libia, pero no en Malí. La resolución 1674 se recoge expresamente en el mandato de MINUSMA (Res. 2100 de 25 abril de 2013). Se aludió directamente al concepto de R2P para justificar la intervención en Libia, pero no en Malí. Los mandatos de las misiones AFISMA (resolución 2085 de 2012) y MINUSMA en Malí no esgrimen directamente en su motivación la R2P. Sin embargo, sí se aluden indirectamente a subconceptos del R2P relacionados con las instancias o pilares de prevención y respuesta, con la protección de civiles, niños y mujeres, que se encuentran en la redacción de dichos mandatos. Son destacables las citas a las resoluciones 1612 (2005) y 1960 (2010), que permiten considerar, bajo determinadas circunstancias, que ciertos crímenes contra niños y mujeres pueden considerarse crímenes contra la humanidad y por tanto, ser susceptibles de tratarse por la Corte Penal Internacional. En los dos mandatos citados, se incluyen asimismo la obligación de contribuir a la investigación de este tipo de crímenes.

87 Véase Mazarrasa, *op. cit.* El autor elabora en relación a las milicias populares de los songhai y fulanis, citando grupos como “Ganda Koy (“Señores de la tierra”) fundado en 1994, y otros más nuevos como Ganda Iso o el Movimiento Popular Soni Ali Ber. Ganda Koy fue disuelto en 1996 y se acusaba al ejército maliense de apoyarlo, llevó el enfrentamiento al campo étnico. En diciembre de 2011 se reactivaba. Ganda Iso (“Hijos de la Tierra”).

88 Entre las actividades de NNUU, y acorde al párrafo 28 del mandato de MINUSMA (res. 2100/ 2013), se desarrolló un taller para validar un Plan de Acción Nacional 2014-2018 para la lucha contra la proliferación y tráfico ilícito de armas ligeras. Taller celebrado en Bamako entre el 12 y el 14 de febrero de 2014, organizado por el Centro para la Paz y el Desarme en África de las NNUU (UNREC) acorde a la Convención sobre “Small Arms and Light Weapons” de la CEDEAO. UNREC apoya a la Comisión de Malí sobre Armas Ligeras (Mali’s National Commission on Small Arms). Ver nota de prensa de 10 de febrero de 2014, UN, en <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/dc3477.doc.htm> y “Mali: validation workshop of the 2014-2018 National Action Plan”, en

http://unrec.org/index/index.php?option=com_content&view=article&id=317:maliatelier-de-validation-du-pan&catid=66:unrec-press-releases&lang=en&Itemid.

89 “Mali: un leader peul plaide l’apaisement après les affrontements”, *RFI*, 9 de febrero de 2014, en <http://www.rfi.fr/afrique/20140209-mali-leader-peul-plaide-apaisement-apres-affrontements-communautaires-touaregs/>.

90 “Report de la mise en place de la commission dialogue, vérité et réconciliation : Un désaveu pour le ministre Diarrah”, *Mali Actu*, 28 de febrero de 2014, en <http://maliactu.info/societe/report-de-la-mise-en-place-de-la-commission-dialogue-verite-et-reconciliation-un-desaveu-pour-le-ministre-diarrah>.



días 13 y 14 de febrero, a modo de reuniones preparatorias para el proceso de paz, en el Centro Internacional de Conferencias de Bamako. Cheick Oumar Diarra manifestaba su intención de que las discusiones y las negociaciones tuvieran lugar en el interior de Malí, y no fuera del territorio.^{91 92}

El Proyecto de ley sobre la CVJR se aprobó en la Asamblea Nacional el 20 de marzo de 2014. Durante la votación, diputados de la oposición se abstuvieron criticando la falta de autonomía de la nueva Comisión con respecto al poder político, y la falta de participación de la sociedad civil, lo que podía minar su credibilidad.⁹³

La CVJR tiene el mismo nombre que la Comisión que se constituyó en Togo en 2009.⁹⁴ En Sudáfrica, la Comisión constituida omitía el nominativo de Justicia (CVR, en 1995). En ambos casos, eran comisiones decididas en el ámbito nacional y que rendían informes en dicho ámbito, que contaron con el apoyo de las NNUU.⁹⁵

Las NNUU han prestado “apoyo a procesos judiciales de transición en más de 20 países de todo el mundo. Por ejemplo, en 2011, el apoyo a la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación del Togo fue decisivo para que la Comisión pudiera celebrar más de 400 audiencias. Los programas de reparación de Sierra Leona, financiados a través del Fondo para la Consolidación de la Paz, han realizado muchos actos de reparación comunitarios y han entregado beneficios parciales a 20.000 de las 32.000 víctimas registradas.”⁹⁶

El informe y debate en la Asamblea Nacional de la puesta en marcha de la CVJR ya puso en evidencia algunas de las diferencias entre el gobierno (cuyo nombramiento fue

91 "Le Ministre Cheick Oumar Diarra en conférence de presse : « Des arrestations ont eu lieu » dans l'affaire des 30 touareg tués à Tamkoutat", *Malijet*, 13 de febrero de 2014, en http://www.malijet.com/actualite_dans_les_regions_du_mali/rebellion_au_nord_du_mali/93348-le-ministre-cheick-oumar-diarrah-en-conf%C3%A9rence-de-presse-%E2%80%A2-%C2%AB-des.html.

92 En el impulso al proceso que se da a partir de abril de 2014, sí se admite que las negociaciones se den en el extranjero, entre otros lugares, en Tamanrasset, como en los 90. Véase, "Nord du Mali: Bamako veut relancer les négociations", *RFI*, 28 de abril de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140428-nord-mali-bamako-veut-relancer-negociations/#./?&_suid=1400586675797015009939174868142.

93 Véase, "Mali: la Commission vérité-justice-réconciliation prend forme", *RFI*, 12 de marzo de 2014, en <http://www.rfi.fr/afrique/20140312-mali-commission-verite-justice-reconciliation-met-place/> y "Vote de la loi relative à la création de la Commission Vérité-Justice et Réconciliation à l'hémicycle: L'opposition invoque une kyrielle d'insuffisances pour justifier son abstention", *Mali Actu*, 28 de marzo de 2014, en <http://maliactu.info/societe/vote-de-la-loi-relative-la-creation-de-la-commission-verite-justice-et-reconciliation-lhemicycle-lopposition-invoque-une-kyrielle-dinsuffisances-pour-justifier-son-abs>.

94 Véase, "Una delegación de la comisión de la verdad y reconciliación de Togo saluda la experiencia marroquí en materia de justicia transicional", en

<http://www.cndh.ma/es/bulletin-d-information/una-delegacion-de-la-comision-de-la-verdad-y-reconciliacion-de-togo-saluda-la>: “La Comisión de la Verdad y Reconciliación togolés se creó el 29 de mayo de 2009 en virtud de un decreto presidencial en febrero de 2009. El comité, cuyo mandato abarca el período comprendido entre 1958-2005, tiene la misión de "preparar un informe detallado sobre la naturaleza, el alcance y las causas de los actos de violencia de carácter político cometidos en el pasado en Togo y reconstruir el contexto en el que la violencia tuvo lugar. La comisión "Verdad, Justicia y Reconciliación, que tiene un plazo de dieciocho meses, prorrogado por seis meses para llevar a cabo sus misiones y entregar al presidente de la República un informe con sus conclusiones y recomendaciones, se compone de miembros nombrados de las confesiones religiosas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones de mujeres, sindicatos, el colegio de abogados, el órgano del poder judicial, etc. El Presidente y el Vicepresidente y los miembros del comité son nombrados por el Consejo de Ministros”.

95 Véase, "Repertorio de prácticas del CSNU sobre Comisiones y órganos de investigación", UN, en http://www.un.org/es/sc/repertoire/subsidiary_organ/commissions_and_investigations.shtml

96 Véase página web del Secretario General de NNUU sobre promoción de la justicia y el derecho internacional, en <http://www.un.org/es/sg/speeches/reports/67/report-intlaw.shtml>.



anterior a las elecciones legislativas) y la cámara. ⁹⁷ A principios de abril de 2014, tras siete meses de gobierno, dimitió el Primer Ministro Oumar Tatam Ly, que era sustituido por uno de sus ministros, Moussa Mara. El gobierno se recomponía.

Con respecto, al proceso de diálogo y reconciliación, es significativo el hecho de que el nombre del Ministerio por la Reconciliación y el Desarrollo del norte pasara a denominarse Ministerio de Reconciliación nacional. Cheick Oumar Diarrah salió del gobierno; su labor no parece haber convencido ni a los propios en el sur, ni a los oponentes en el norte⁹⁸, ni al ministerio francés de defensa.⁹⁹ El anteriormente ministro malí de asuntos exteriores, Zahabi Ould Sidi Mohamed, árabe de Tombuctú, antiguo ex-rebelde en los 90 del Movimiento Árabe de Azawad (MAA), se hizo cargo de la cartera de reconciliación.¹⁰⁰ Fue uno de los protagonistas del Pacto Nacional de 1992, al que se llegó con la mediación argelina. La contribución de Marruecos a la normalización de Malí ha llegado a plantear cuestiones, de medios como Radio France Internacional (Rfi), sobre el potencial papel de mediador de Marruecos con el MNLA.¹⁰¹ Por su relación con el proceso de reconciliación, se destaca la continuidad inicial en sus puestos de los ministros de justicia, defensa e interior.¹⁰²

Además del propio Ministro para la Reconciliación, IBK nombró a un Alto Representante del Jefe del Estado para el Dialogo inclusivo inter-malí, dedicado a impulsar el proceso. Se trata de Modibo Keita, antiguo Primer Ministro interino en 2002.¹⁰³ Este pronto intentó incorporar a personalidades que tuvieron un papel central en la forja de los acuerdos de 1992,¹⁰⁴ tales como Zeidan Ag Sidalamine, quién fuera coordinador del llamado

97 Véase, "Report de la mise en place de la commission dialogue, vérité et réconciliation: Un désaveu pour le ministre Diarrah", *Mali Actu*, 28 de febrero de 2014, en <http://maliactu.info/societe/report-de-la-mise-en-place-de-la-commission-dialogue-verite-et-reconciliation-un-desaveu-pour-le-ministre-diarrah>.

98 "Remaniement: Pourquoi le ministre Cheick Oumar Diarrah a été débarqué", *Mali Web*, 17 de abril 2014, en <https://www.maliweb.net/politique/gouvernement/remaniement-ministre-cheick-oumar-diarrah-ete-debarque-247162.html>.

99 Véase, "Mali: un nouveau gouvernement pour relancer la réconciliation", *Jeune Afrique*, 12 de abril de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20140412165400/>: "Le ministre français de la Défense Jean-Yves Le Drian a estimé, dans une récente interview à Jeune Afrique, que le processus de réconciliation nationale au Mali "n'avance pas très vite".

100 El anterior responsable de la diplomacia malí había conseguido estrechar lazos con Marruecos. Esto es relevante, ya que también son necesarias las relaciones con Argelia para la solución del problema en Kidal. A este respecto, es significativo que Radio France Internacional tras informar sobre los enfrentamientos en la ciudad ocurridos el 17 de mayo de 2014, y el posterior cese el fuego, ponga el foco en la visita del ministro de defensa Le Drian a Alger, especialmente en relación con la lucha contraterrorista en el norte de Malí. Véase, "Mali: cessez-le-feu respecté et otages libérés à Kidal", *RFI*, 20 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140520-mali-cessez-le-feu-respecte-otages-liberes-kidal-mnla/#./?&_suid=140058637927403696811892032933.

101 Véase, "Mohammed Benhammou, président du Centre marocain des études stratégiques", *RFI*, 2 de febrero de 2014, en http://www.rfi.fr/emission/20140219-cmes-mohammed-benhammou-president-maroc-etudes-strategiques/#./?&_suid=1400586673956009350835811778368

102 Véase, "Le Mali se dote d'un gouvernement de réconciliation nationale", *Jeune Afrique*, 9 de septiembre de 2013, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20130909092141/> y "Le Gouvernement du 11 avril 2014. Selon le Décret N°2014-0257/P-RM du 11 avril 2014 portant nomination des membres du Gouvernement", en http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=10337&Itemid=100013.

103 No confundir con el que fuera Presidente de la República entre 1960 y 1968, Modibo Keita (1915-1977). El Alto Representante ocupó cargos de responsabilidad entre 2002 y 2007. Véase L'ex-Premier ministre, Modibo Keita chargé du dialogue avec la rébellion, *Malijet* (23 abril 2014), en <http://www.malijet.com/actualite/dans-les-regions-du-mali/rebellion-au-nord-du-mali/99888-sortie-de-crise-1%E2%80%99ex-pm.-modibo-ke%C3%AFta,-d%C3%A9sign%C3%A9-haut-repr%C3%A9sentant.html>.

104 Junto a Modibo Keita, se incorporan a un equipo por la reconciliación antiguos rebeldes como Zeidane Ag Sidalamine. Véase, "Réconciliation nationale: Zeidane bientôt chez Modibo Keita", *Maliweb*, 15 de mayo de



Movimiento y Frente Unificado de Azawad (MFUA).¹⁰⁵ Modibo Keita, a finales de abril de 2014, se mostraba dispuesto a hacer concesiones para alcanzar el acuerdo definitivo de paz global, para alcanzar la reconciliación “a la luz de la justicia”.¹⁰⁶ En el Acuerdo de Uagadugú (18 junio de 2013) ya se incluía un plazo a las partes, por el que se obligaban a iniciar las conversaciones en sesenta días; plazo obviamente sobrepasado.

El 15 de abril de 2014 se entrevistaron el nuevo Primer Ministro, Moussa Mara, y el Jefe de MINUSMA, Albert Koenders. Según medios malíes, se produjo un desencuentro entre ambos acerca de las respectivas responsabilidades, a la hora de organizar y asegurar las elecciones comunales, cuya celebración entonces se preveía celebrar en el último trimestre de 2014.¹⁰⁷ A finales de abril, RFI publicaba que la ONU demandaba el progreso en las negociaciones de paz, y poco después se apuntaba a que las conversaciones para el proceso de paz podrían desarrollarse, entre otros lugares, en la ciudad del sur de Argelia, Tamanrasset.¹⁰⁸ A principios de mayo, se producía un reforzamiento del despliegue del contingente francés en Kidal. También se reforzaba el contingente de la MINUSMA. Esto venía a coincidir con críticas en medios de comunicación malíes sobre el mandato de la misión de la ONU,¹⁰⁹ críticas que llegaban a cuestionar las relaciones Malí-Francia¹¹⁰-MINUSMA.^{111 112}

2014, en <http://www.maliweb.net/la-situation-politique-et-securitaire-au-nord/reconciliation-nationale-zeidane-bientot-chez-modibo-keita-301002.html>.

105 Véase, "Zeidan Ag Sidalamine, ex-coordonnateur du MFUA : « Le Pacte national est l'un des meilleurs accords de la sous-région »", *Maliactu*, 24 febrero 2012, en <http://maliactu.net/zeidan-ag-sidalamine-ex-coordonnateur-du-mfua-le-pacte-national-est-lun-des-meilleurs-accords-de-la-sous-region/>.

106 Véase, "Nord du Mali: l'ONU demande l'accélération des négociations", *RFI*, 28 de abril de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140424-nord-mali-onu-demande-acceleration-negociations-koenders-modibo-keita-diop-minusma/#./?&_suid=140059535298106472896433728741. «Je conçois ma mission avec l'objectif ultime d'aboutir à un accord de paix global et final ». Pour y parvenir, l'ancien Premier ministre malien, reconnu pour son intégrité, explique son état d'esprit : « Le mot 'groupe rebelle' me heurte. Ceux que je rencontre là, ce sont des Maliens, des Maliens qui ont des préoccupations. Ça suppose des concessions, ça suppose une ouverture d'esprit... » En clair, pour faire avancer les choses il faut rapidement trouver des réponses à plusieurs questions, que Modibo Kéita énumère : « Comment le Mali va-t-il organiser administrativement et institutionnellement l'ensemble du territoire ? Comment le Mali va définir un programme de développement intégré de collectivité territoriale ? Et comment doit-on s'y prendre pour améliorer la gouvernance ? Et enfin, il y a une question, la réconciliation à la lumière de la justice. Voilà des questions ! ».

107 Véase, Polémique autour de la fin de la mission de la MINUSMA ou la redéfinition de son mandat, *Malijet*, 7 de mayo de 2014, en

http://www.malijet.com/actualite_dans_les_regions_du_mali/rebellion_au_nord_du_mali/101061-sortie-de-crise-et-gestion-de-la-situation-securitaire-au-nord-d.html.

108 En la misma localidad también se forjaron acuerdos a principios de los 90. Véase, "Nord du Mali: Bamako veut relancer les négociations", *RFI*, 28 de abril de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140428-nord-mali-bamako-veut-relancer-negociations/#./?&_suid=1400598313855016913605700955614.

109 Véase, "Polémique autour de la fin de la mission de la MINUSMA ou la redéfinition de son mandat", *Malijet*, 7 de mayo de 2014, en

http://www.malijet.com/actualite_dans_les_regions_du_mali/rebellion_au_nord_du_mali/101061-sortie-de-crise-et-gestion-de-la-situation-securitaire-au-nord-d.html.

110 Con respecto a las relaciones con Francia es relevante el artículo publicado en medios malíes que recoge declaraciones del Ministro de Defensa francés y relaciona el futuro de la operación Serval con la iniciativa del G5 africano. Véase, "L'avenir de l'opération Serval au Mali", *Maliweb*, 8 de mayo de 2014, en <http://maliweb.org/nord-mali/lavenir-de-loperation-serval-au-mali>. Véase también declaraciones del Ministro francés, "Mali: «La France tient à s'installer dans la durée»", *RFI*, 8 de mayo de 2014, en

http://www.rfi.fr/afrique/20140508-mort-soldat-francais-serval-mali-philippe-chapleau-le-drian-operation-antiterrorist/#./?&_suid=140059894263802644213386853559

111 Véase, "Relations Mali-France-MUNUSMA: Des éclairages s'imposent!", *Maliweb*, 20 de mayo de 2014, en <http://www.maliweb.net/armee/reliations-mali-france-munusma-eclairages-simposent-312602.html>.

112 En la posterior resolución 2164 de 25 de junio, quedó claro el papel de las fuerzas de MINUSMA: “Prestar apoyo, dentro de los límites de sus recursos y sus zonas de despliegue, a la realización de elecciones locales inclusivas, libres, limpias y transparentes, entre otras cosas mediante la prestación de asistencia logística y



El 23 de abril de 2013, el CSNU emitía una nota de prensa (SC/11360)¹¹³, en la que se destacaban ciertos aspectos del informe de situación sobre Malí (S/2014/229),¹¹⁴ y del proceso de reconciliación en marcha. Se señalaba la coincidencia de parecer entre el Secretario General y el Ministro malí de Asuntos Exteriores, Integración Africana y Cooperación Internacional, sobre el retraso en las negociaciones de paz motivado por la falta de cooperación de algunos grupos armados, lo que agravaba la deteriorada situación de seguridad en el norte, en particular por la reactivación de las actividades terroristas. A esto se añadía de nuevo, la constatación de la falta de capacidades de MINUSMA, para completar el nivel de fuerzas y despliegue acorde a la Resolución 2100 (2013). Como aspecto positivo se alababan las iniciativas de los talleres preparatorios de las conversaciones de paz de febrero, antes citados, y el nombramiento de un alto funcionario como representante especial del gobierno, para el proceso de reconciliación.

El 17 de mayo, durante una anunciada¹¹⁵ visita del Primer Ministro a Kidal, se produjeron enfrentamientos armados protagonizados por el MNLA y el ejército malí, el asalto a las oficinas del gobernador en la ciudad, la retención durante algún tiempo de funcionarios y periodistas,¹¹⁶ la muerte de 36 personas, entre ellos militares y funcionarios. El Primer Ministro manifestó públicamente que los acontecimientos suponían “una declaración de guerra”,¹¹⁷ al tiempo que se reproducían críticas a la pasividad de las fuerzas de la operación Serval y de MINUSMA.¹¹⁸ El General Kazura, Jefe de las Fuerzas de MINUSMA, tuvo que intervenir para acordar el alto el fuego y coordinar la devolución de los prisioneros del MNLA a la Cruz Roja Internacional. El presidente IBK se dirigió a la nación por la televisión nacional.¹¹⁹ De su discurso, disponible en la página web oficial del gobierno, se subrayaban cuatro aspectos literales:

“El ejército malí se encontró en situación de asegurar, solo, la seguridad de los desplazamientos terrestres de la delegación del primer ministro.”

técnica apropiada y arreglos de seguridad eficaces, en el contexto de un amplio proceso de descentralización con la dirección y titularidad de las autoridades de Malí”. Véase, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2164> (2014).

113 Véase “‘Window of Opportunity’ for Peace in Mali Remains Open, but Requires Sustained Commitment, Senior Official Tells Security Council”, UN (23 abril 2014), en <http://www.un.org/News/Press/docs//2014/sc11360.doc.htm>.

114 Informe (23 abril 2014), en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7158.pdf.

115 Véase, “Mali: visite incertaine de Moussa Mara à Kidal ce samedi”, *RFI*, 17 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140517-mali-visite-incertaine-moussa-mara-kidal-samedi/#/?&_suid=140057719435909408144218687884.

116 Véase, “Combats à Kidal: «une trentaine de fonctionnaires portés disparus»”, *RFI*, 18 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140518-mali-combats-kidal-lors-visite-moussa-mara/#/?&_suid=1400577185468011348774230154329.

117 Véase, “Moussa Mara: «L’attaque de Kidal est une déclaration de guerre»”, *RFI*, 19 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140519-moussa-mara-kidal-jihadistes-mnla-rfi-cette-attaque-est-une-declaration-guerre-mali/#/?&_suid=140057523870307333550881400366.

118 Véase, “Mali: la France a-t-elle été trop passive à Kidal?”, *RFI*, 20 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140519-mali-france-affrontements-kidal-accusations-moussa-mara-passivite-serval/#/?&_suid=1400575136177020525658244558442.

119 Texto del discurso, en http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=12356:message-a-la-nation-de-sem-ibrahim-boubacar-keita-president-de-la-republique-chef-de-letat-suite-aux-evenements-de-kidal&catid=5&Itemid=100037. Véase también, “Mali: à la télévision, IBK condamne les violences à Kidal”, *RFI*, 20 de mayo de 2014, en http://www.rfi.fr/afrique/20140520-mali-television-ibk-condamne-violences-kidal/#/?&_suid=14005751215440992104731271268.



“No permitiré que esos grupos armados, algunos calificados de terroristas, otros designados cómodamente como rebeldes, pero todos, reunidos y solidarios de nuevo, como lo hicieron cuando perpetraron, juntos, el horror de Aguelhoc, [...] no les dejaré que continúen marcando la ley, ni en Kidal, ni en ninguna otra parte de nuestro territorio.”

“El gobierno de Malí desempeñará su rol plenamente. En particular, los autores de la toma de rehenes y ejecuciones sumarias serán perseguidos y llevados ante los tribunales nacionales e internacionales.”

“Siendo la soberanía de Malí sobre toda la extensión de su territorio no negociable, nuestras Fuerzas de Defensa y Seguridad en reconstrucción asumirán, totalmente, las misiones que la constitución malí les asigna y que los malíes esperan de ellas.”

A pesar de la contundencia del Presidente en mayo, la posición de las autoridades de Bamako con respecto a los grupos armados del norte se ha debilitado durante el segundo semestre de 2014. No hay presencia gubernamental significativa en Kidal, y la esfera de control sobre las negociaciones se ha internacionalizado.¹²⁰

Tras los acontecimientos de mayo en Kidal, las iniciativas diplomáticas se focalizaron en buscar una cooperación activa de Argelia, lo que ya se introdujo anteriormente. Tras el mes de mayo de 2014, Argelia era de nuevo, como en el pasado, el escenario en el que se gestaba un posible nuevo acuerdo de paz. La resolución 2164 del CSNU de 25 de junio acogía “con satisfacción los esfuerzos de Argelia por contribuir al lanzamiento de un proceso de negociación creíble e inclusivo”.¹²¹

Una primera fase de estas negociaciones se llevaba a cabo entre los días 16 y 24 de julio en Argel; se acordaba una hoja de ruta para las negociaciones.¹²² A finales de septiembre se seguía negociando en Argelía, el Secretario General de NNUU ponía de manifiesto que las negociaciones se realizan con presencia de su representante y que los aspectos políticos,¹²³ de seguridad, desarrollo, justicia y reconciliación debían ser parte del acuerdo.¹²⁴ Las negociaciones se desarrollan en torno a cuatro comisiones, de política, de justicia, de desarrollo y de seguridad.¹²⁵ A finales de octubre se celebrará una tercera ronda de

120 Véase, documento de vídeo, "Mali: Reprise des négociations entre gouvernement et groupes armés du Nord", TV 5, 5 de septiembre de 2014, en <http://www.tv5monde.com/cms/chaine-francophone/Revoir-nos-emissions/Afrique-Press/Episodes/p-29032-Mali-reprise-des-negociations-entre-gouvernement-et-groupes-armes-du-Nord.htm>.

121 Véase texto de la resolución, en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2164\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2164(2014)).

122 «La phase initiale du dialogue intermalien, qui avait eu lieu du 17 au 24 juillet à Alger, avait été couronnée par la signature de deux documents comportant "la feuille de route pour les négociations dans le cadre du processus d'Alger" et une "déclaration de cessation des hostilités" entre le gouvernement du Mali et six mouvements politico-militaires du nord de ce pays». Véase, La MINUSMA appelle toutes les parties à la "retenue" suite aux récents affrontements dans le Nord, 5 noviembre 2014, en <http://www.aps.dz/monde/13417-la-minusma-appelle-toutes-les-parties-%C3%A0-la-retenu-suite-aux-r%C3%A9cents-affrontements-dans-le-nord>.

123 El modelo de Estado, descentralizado o federal era uno de los puntos de divergencia entre las propuestas del gobierno y los grupos armados respectivamente. Véase, "Malí: à Alger, la médiation face à deux plans de sortie de crise", *Jeune Afrique*, 17 de octubre de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20141017165707/mali-gouvernement-malien-mnla-crise-malienne-crise-malienne-mali-a-alger-la-mediation-face-a-deux-plans-de-sortie-de-crise.html>.

124 Véase, "Secretary-General Cites Political Process in Mali as Cornerstone for Stability, Reiterates Importance of Inclusiveness, at High-Level Meeting", UN (27 de septiembre de 2014), en <http://www.un.org/press/en/2014/sgsm16219.doc.htm>.

125 Véase, "Mali: négociations mode d'emploi", *RFI*, 5 de septiembre de 2014, en <http://www.rfi.fr/afrique/20140905-mali-negociations-mode-emploi-ramatane-lamamra-mnla-azawad-diplomatie-algerienne/>.



negociaciones.^{126 127} A principios de noviembre aún no se ha llegado a un acuerdo, y se hacen esfuerzos por sintonizar a los medios locales malienses en torno a un discurso favorecedor del proceso de paz.¹²⁸ Está prevista reanudar las conversaciones a finales de noviembre en Argel.¹²⁹

A modo de conclusiones parciales, se significa que se ha operado un cambio sustancial en la naturaleza y mandatos de la comisión nacional por la reconciliación incluyendo el aspecto relativo a justicia. Se han incorporado reclamaciones de los tuaregs relativas al ámbito temporal sobre el que investigar la verdad en el diálogo. Se cuenta con personalidades, árabe y tuareg respectivamente, en el lado de Bamako, que tuvieron un papel significado en la elaboración de los pactos en 1992, lo que puede ayudar a no repetir errores del pasado.¹³⁰ Tras la remodelación ministerial de abril se asistió a una escalada verbal por parte de instancias malíes en relación con MINUSMA principalmente. El deterioro de seguridad en el norte, se ha visto recientemente jalonado por rebotes de enfrentamientos étnico-tribales y por los acontecimientos en Kidal de mayo, que implicaron directamente al Primer Ministro y que ha supuesto un punto de inflexión en relación con el proceso de reconciliación, cuyo futuro está marcado de nuevo por la influencia mediadora de Argelia. La prioridad se centra en seguir impulsando el proceso de paz. Las elecciones locales que deberían celebrarse en el último trimestre del año son aún una incógnita. Las intensas negociaciones en Argelia, entre julio y octubre, buscan alcanzar el acuerdo de paz definitivo, pendiente desde el acuerdo preliminar de Uagadugú de junio de 2013.

Un día antes de los últimos enfrentamientos armados en Kidal, el 16 de mayo, se presentaba una encuesta del Afrobarómetro,¹³¹ realizada en diciembre de 2013, sobre el proceso de reconciliación nacional.¹³² Según la encuesta, el 64% de los malíes se decantaba por la punición de crímenes. El 90% percibía que el principal rol de la CVJR era el de llevar a los culpables ante los tribunales, mientras que el 79% pensaba que debía promover el diálogo intercomunitario. El 47% de los malíes se postulaba a favor de llevar a los culpables ante los tribunales nacionales, mientras que el 25% prefería la jurisdicción internacional.

A finales de octubre, el Primer Ministro malí, Moussa Mara afirmaba que la justicia no podía ir más rápido que la seguridad en el norte, y que había crímenes que no prescribían.¹³³ A principios de noviembre se celebró un seminario internacional en Bamako titulado “La

126 Véase, "Mali: réouverture des négociations de paix à Alger", *RFI*, 20 de octubre de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20141020090643/>.

127 El presidente francés urgía a IBK en la dirección de llegar a un acuerdo político, una vez que estaba demostrado que la solución militar no era posible. Véase, "Alger: 3e partie des négociations pour le dialogue inter-malien", *RFI*, 19 de octubre de 2014, en <http://www.rfi.fr/afrique/20141019-conflit-mali-ouverture-3e-partie-negociations-alger-dialogue-inter-malien-azawad/>.

128 Entre los días 5 y 7 de noviembre se celebró en Bamako el seminario, « Médias et processus de paix au Mali » (Los medios y el proceso de paz malí), Unión Africana (7 noviembre 2014), en <http://www.peaceau.org/fr/article/cloture-du-seminaire-medias-et-processus-de-paix-au-mali>.

129 La última actualización de este artículo se realizó el 08 de noviembre de 2014.

130 Al Moustapha Touré, M. (2012): *What is the extent of Al Qaeda in the Islamic Maghreb and where it derive its strength in the Sahelian-Saharan Region: A case study of Northern Mali*, Command and General Staff College, Fort Leavenworth, KS, EEUU.

131 Bratton, M.; Coulibaly, M., & Dulani, B.: "Maliens Want a United Country, Post-Conflict Justice Afrobarometer", Afrobarómetro, *Policy Paper*, nº 13 (16 mayo 2014), en http://www.afrobarometer.org/files/documents/policy_brief/ab_r5_5_policypaperno13.pdf

132 Véase, "Réconciliation Nationale au Mali : La justice avant tout, préfèrent 92% des Maliens!", *Maliweb*, 20 mayo 2014, en <http://www.maliweb.net/societe/reconciliation-nationale-au-mali-justice-preferent-92-maliens-312752.html>.

133 Véase, "Mali – Moussa Mara- «La justice a de la mémoire»", *Jeune Afrique*, 31 de octubre de 2014, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2806p039.xml0/corruption-moussa-mara-armee-malienne-gouvernement-malien-mali-mali-moussa-mara-la-justice-a-de-la-memoire.html>.



reconciliación nacional. El lugar de la justicia transicional” que contaba con la presencia de representantes de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y de su filial malí (AMDH), así como con autoridades gubernamentales.¹³⁴ El momento y la forma de la justicia dentro del proceso de reconciliación están aún por definir.

10. Malí en la Corte Penal Internacional. La complementariedad

Se conoce que la Corte Penal Internacional (CPI) actúa en complementariedad con las instancias judiciales nacionales. En este apartado del trabajo se razona que técnicamente es posible que las autoridades políticas malienses decidan qué individuos se juzgan por los tribunales nacionales y cuales por la CPI.

Los factores que orienten las correspondientes decisiones son tanto de carácter endógeno como exógenos. Por un lado la población local ha de comprender el porqué de acudir a una u otra instancia, lo que ayudará a la aceptación de las sentencias. Por otra parte, el gobierno actual cuenta con mayor legitimidad que el gobierno de transición que presentó el caso a la Corte, y por tanto, se encuentra en mejor disposición de influir con decisiones políticas. No obstante, es deseable que aquellas que puedan afectar a la evolución del caso en dicha instancia, cuenten con la aceptación internacional mayoritaria. De lo contrario, las autoridades locales se arriesgan a costes para la credibilidad estatal ante otros países. Igualmente, decisiones políticas controvertidas pueden ser aprovechadas en el futuro por las partes beligerantes en el conflicto, lo que en sí, sería un elemento más de fragilidad para la reconciliación definitiva.

En este bloque se recuerdan aspectos pertinentes de la apertura del caso, se trata con mayor detalle la cuestión de la jurisdicción en aras a comprender la complementariedad de instancias. Finalmente se revisan algunas cláusulas del Tratado de Roma, por el que se rigen los signatarios de la CPI, para explorar algunos aspectos sobre la posible reversibilidad, o aplicabilidad limitada de los juicios en esta instancia.

11. Presentación de parte e inicio de la investigación

El 16 de enero de 2013, la CPI aceptaba investigar el caso presentado por el gobierno de transición malí, con fecha de 13 de julio. Se pedía investigar los crímenes acontecidos desde enero de 2012, en virtud del artículo 14 del Tratado de Roma,¹³⁵ y en virtud de que entonces el sistema local era incapaz de perseguir y juzgar a los culpables.^{136 137} Malí era el quinto país africano que aceptaba o se dirigía a la jurisdicción de la CPI en su territorio.¹³⁸

134 Véase, "Réconciliation nationale La place de la justice transitionnelle" (6 noviembre 2014), en http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=12896:reconciliation-nationale-la-place-de-la-justice-transitionnelle-&catid=5&Itemid=100037.

135 Texto íntegro disponible, en <http://www.boe.es/boe/dias/2002/05/27/pdfs/A18824-18860.pdf>.

136 Véase, ICC Prosecutor opens investigation into war crimes in Mali: "The legal requirements have been met. We will investigate", Corte Penal Internacional (16 enero 2013), en http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/news%20and%20highlights/Pages/pr869.aspx.

137 Carta de referencia del gobierno malí, en <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A245A47F-BFD1-45B6-891C-3BCB5B173F57/0/ReferralLetterMali130712.pdf>.

138 Véase, "Mali becomes fifth African state to either refer or accept icc jurisdiction for crimes committed on its own territory", *International Justice Project*, 15 febrero 2013, en <http://www.internationaljusticeproject.com/mali-becomes-fifth-african-state-to-either-refer-or-accept-icc-jurisdiction-for-crimes-committed-on-its-own-territory/>.



Desde entonces, NNUU ha venido recordando la obligatoriedad de que todos los actores involucrados colaboren en las investigaciones:

“El Consejo de Seguridad recuerda que se debe hacer rendir cuentas a los responsables de violaciones del derecho internacional humanitario y de violaciones y abusos de los derechos humanos y, en este sentido, alienta al Gobierno de Malí a realizar investigaciones sobre dichos actos y a llevar a los responsables ante la justicia sin demoras, así como a seguir cooperando con la Corte Penal Internacional.” (Declaración de la Presidencia del CSNU de 23 de enero, S/PRST/2014/2, pág 3)

La CPI rinde informes periódicos de sus actuaciones a las NNUU. En el informe anual que cubría el periodo entre el 1 de agosto de 2012 y el 31 de julio de 2013, se incluía lo siguiente:¹³⁹

“Desde el comienzo de la investigación, el equipo ha llevado a cabo 12 misiones de investigación en 4 países.” (párr. 82 del informe) [...]Entre otras cosas, la Fiscalía presta atención particular a las acusaciones relativas a los ataques selectivos dirigidos contra edificios dedicados a la religión y los monumentos históricos, de conformidad con el artículo 8 2) e) iv) del Estatuto de Roma, incluidos los que figuran en la lista del Patrimonio Mundial, y en tal sentido ha cooperado con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Fiscalía también ha solicitado la cooperación de varios otros organismos de las Naciones Unidas presentes en Malí, incluida la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA).”(párr. 84 del informe)

Por otra parte, la Fiscalía firmó un acuerdo de cooperación judicial con el Gobierno de Malí en febrero de 2013 (párr. 107 del informe).

En el informe a la asamblea de signatarios de la CPI, documento ICC SP/12/42 de finales de 14 de octubre de 2013,¹⁴⁰ se informaba de que la CPI estaba en negociaciones para la firma de un Memorando de Entendimiento (MOU) con MINUSMA, y se manifestaba el apoyo que venía recibiendo de la misión (párr.21) Asimismo, la CPI se congratulaba de la propuesta malí de inclusión de un párrafo en el mandato de MINUSMA (resolución 2100) que autorizara operaciones de fuerza en apoyo, tanto de las autoridades nacionales como en apoyo de la CPI (párr. 46 del informe).¹⁴¹ Se trata del artículo 16, g):

g) Apoyo a la justicia nacional e internacional.

Prestar apoyo, cuando sea viable y apropiado, a los esfuerzos que realicen las autoridades de transición de Malí, sin perjuicio de sus responsabilidades, para detener y llevar ante la justicia a los responsables de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Malí, teniendo en cuenta la remisión por las autoridades de transición de Malí de la situación imperante en su país desde enero de 2012 a la Corte Penal Internacional.

La investigación abierta en el seno de la CPI sobre el caso de Malí estuvo presente durante la elaboración del mandato de MINUSMA, y contó con la total colaboración del

¹³⁹ Informe de la CPI de 13 de agosto de 2013, en

<http://www.icc->

<http://www.icc->[int/en_menus/icc/reports%20on%20activities/court%20reports%20and%20statements/Documents/9th-report/N1342656.pdf](http://www.icc.int/en_menus/icc/reports%20on%20activities/court%20reports%20and%20statements/Documents/9th-report/N1342656.pdf).

¹⁴⁰ Informe disponible, en http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/ICC-ASP-12-42-ENG.pdf.

¹⁴¹ En alusión a: See page 8 of the resolution: “To support, as feasible and appropriate, the efforts of the transitional authorities of Mali, without prejudice to their responsibilities, to bring to justice those responsible for war crimes and crimes against humanity in Mali, taking into account the referral by the transitional authorities of Mali of the situation in their country since January 2012 to the International Criminal Court”.



gobierno de transición. La colaboración se ha mantenido con los gobiernos posteriores y con MINUSMA.¹⁴²

12. La cuestión de la jurisdicción. Concurrencia y complementariedad

Por otro lado, la complementariedad implica dilucidar sobre posibles conflictos de competencia entre las instancias judiciales malíes y la CPI. La Comisión (CVJR) incluye la palabra Justicia en su denominación, entre otros aspectos, se pretende investigar los crímenes contra las violaciones graves de los Derechos Humanos cometidos contra las mujeres, y los niños, contra los casos de atentados a la memoria individual y colectiva, y contra el patrimonio cultural, como la destrucción de los mausoleos en Tombuctú y otros, y tomar medidas de reparación, en esencia el mismo tipo de crímenes presentados a la Corte.¹⁴³

Es un principio general del Derecho Penal el que nadie puede ser juzgado en más de una ocasión por los mismos hechos, sea ante instancias distintas o ante la misma (*non bis in ídem*).¹⁴⁴ Se plantea la cuestión sobre la posible concurrencia, o conflicto de competencia, entre un proceso nacional basado en el principio de territorialidad (*locus delicti*), y el seguido por la CPI,¹⁴⁵ a pesar del carácter complementario de esta instancia internacional con respecto al sistema judicial nacional.

El informe del fiscal de la CPI de 16 de enero de 2013,¹⁴⁶ recoge los aspectos de jurisdicción aplicables al caso:

a) En razón del tiempo (*Jurisdiction ratione temporis*). Malí es signatario del Estatuto de Roma desde el 17 de julio de 1998, y lo ratificó el 16 de agosto de 2000, se entiende que la jurisdicción es aplicable a partir de 2002 en adelante, ante casos de crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, y genocidio. Dado que las autoridades estatales malíes enviaron el caso refiriéndose a los crímenes cometidos “desde enero de 2012” y sin fecha límite final, entiende que se pueden investigar todos los que ocurran desde entonces en el contexto malí.

b) En razón del territorio o la persona (*Jurisdiction ratione loci/jurisdiction ratione personae*). La jurisdicción de la CPI se extiende a la totalidad del territorio malí y a todos sus nacionales.

142 En el último informe anual, de 18 de septiembre de 2014, se especifica que se estaba finalizando un memorando de entendimiento para formalizar la cooperación entre MINUSMA y la CPI en Malí. Véase, el informe en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/presidency/ICC-Rep-UNGA-30-10-2014-Spa.pdf>

143 Véase, "Commission Vérité, Justice et Réconciliation, mode d'emploi", *Mali Actu*, 6 marzo 2014, en <http://maliactu.info/societe/commission-verite-justice-et-reconciliation-mode-demploi>

144 Véase, Rodríguez Yagüe: "La justicia universal y el principio de ne bis in ídem", Instituto de derecho penal europeo e internacional, disponible en http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/doctrinas/justicia%20universal%20y%20principio%20ne%20bis%20in%20idem.pdf. Rodríguez Yagüe cita a Pigrau Solé, A.: «Hacia un sistema de justicia internacional penal: cuestiones todavía abiertas tras la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional», Creación de una jurisdicción penal internacional", *Colección Escuela Diplomática*, nº 4 (2000), pp. 70 y 71. En cuanto a la relación entre ambas, señala este autor que podría llegar a darse el supuesto de que la Corte Internacional de Justicia, en tanto tiene competencia para la interpretación de los tratados internacionales que contienen tipos penales, considerara la inexistencia de un genocidio y la falta de responsabilidad internacional del Estado, mientras que la CPI apreciara la existencia del mismo y juzgara a personas por su comisión.

145 Véase Collantes, Jorge L. (2002): "El impacto del Estatuto de Roma en la jurisdicción sobre crímenes internacionales", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (RECPC 04-07), en http://criminet.ugr.es/recpc/recpc_04-07.pdf

146 "Situation in Mali", Article 53(1) Report (16 enero 2013), en http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0112/Documents/SASMaliArticle53_1PublicReportENG16Jan2013.pdf#search=Article%2053%281%29%20Report%20by%20the%20Office%20of%20the%20Prosecutor.



c) En razón a la materia (Jurisdiction *ratione materiae*). Trata sobre asesinatos, ejecuciones sin procesos, mutilaciones, tratos crueles y torturas, ataques intencionados contra objetos protegidos, pillajes y violaciones; todos ellos con la consideración de crímenes de guerra (artículo 8 del Tratado). No se consideraban crímenes de lesa humanidad en ese momento (artículo 7 del Tratado).

Sobre la complementariedad de la actuación de la CPI, el fiscal afirmaba que en enero de 2013, no había posibilidad de juzgar en Malí a los posibles culpables, ni había juicios abiertos en otros países (párr. 9). Además se señalaba que en virtud del artículo 53 (1)(b) (del Tratado de Roma) los casos potenciales que pudieran aparecer serían admisibles, es decir, “La causa es o sería admisible de conformidad con el artículo 17” (cuestiones de admisibilidad).

13. Algunas claves en virtud del Tratado de Roma

A continuación se plantean algunas preguntas extremas dado el contexto actual, pero pertinentes. ¿Es posible que una vez abierta la investigación del fiscal se pueda suspender el caso? La suspensión por periodos de 12 meses cabe según el artículo 16, con resolución previa del CSNU.¹⁴⁷ ¿Cabría impugnar la competencia de la CPI, por parte de las autoridades malíes? El artículo 19.2.b alude a la posibilidad de que se impugne la admisibilidad de la causa, “Un Estado que tenga jurisdicción en la causa porque está investigándola o enjuiciándola o lo ha hecho antes”. Pero en este caso, la admisibilidad ya se determinó y no fue impugnada, bien al contrario, fue a instancia de parte malí. Pero el artículo 19.4 abre la posibilidad de que un Estado impugne, antes de la celebración del juicio de la CPI, en base a que (artículo 17.1.c) “la persona de que se trate haya sido ya enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia, y la Corte no pueda adelantar el juicio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20”.

Por todo lo anterior, cabe concluir que en el caso extremo de que, las autoridades malíes consideraran adecuado que un determinado individuo se juzgara por la jurisdicción nacional, sería posible hacerlo, adelantando en el tiempo el juicio, con respecto al que potencialmente pudiera celebrarse en la CPI; esto podría ser coherente con los llamamientos del CSNU, “llevar a los responsables ante la justicia sin demoras”. Es de notar, que posiblemente tendría un coste político internacional a valorar, caso de que no se hiciera con la aquiescencia internacional, y de la propia CPI, lo que requeriría de una coordinación diplomática previa.

En suma, se estima que decidir qué casos se juzgarán mediante la justicia nacional y cuáles mediante la CPI, es una cuestión esencialmente política; la decisión soberana de las autoridades legítimas puede ser decisiva. Caso de que se opte en algunos casos por la justicia nacional, se habrá también cumplido el fin instrumental de la CPI de promover la justicia en dichas instancias.

14. Conclusiones

El proceso de reconciliación implica la superación del temor por la coexistencia no violenta, lo que demanda un nivel de seguridad física aportado por las instituciones, afecta a víctimas y

147 Tratado de Roma, artículo 16. “En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones.”



perpetradores, a individuos y comunidades, que se acercan empáticamente en un proceso curativo que suele implicar el esclarecimiento de la verdad, y la rendición de cuentas ante la justicia. Lo anterior supone un desarrollo institucional nacional que permita que la propiedad del proceso sea local, esfuerzo al que asisten las organizaciones internacionales. En concreto, son relevantes las reformas del sector de la seguridad (SSR) y del sector judicial, íntimamente relacionados. La complementariedad entre comisiones de reconciliación, tribunales nacionales e instancias de jurisdicción internacional, en algunos casos, puede favorecer que las sentencias sean comprendidas y aceptadas por la población.

El proceso de reconciliación en Malí comenzó con el Gobierno de transición, durante un tiempo en el que la prioridad era la legitimación democrática de un nuevo Gobierno, y posteriormente de una Asamblea Nacional mediante procesos electorales.

Hasta ahora, cabe distinguir dos fases en el proceso de reconciliación malí, marcadas por la vuelta a la normalidad constitucional tras los procesos electorales que culminaron a finales de 2013. La primera iniciada por el Gobierno de transición el proceso, se configuraba en base a una comisión nacional tendente al esclarecimiento de la verdad, en conjunción con la apelación a la Corte Penal Internacional, para la investigación de los crímenes de la última crisis ocurrida desde principios de 2012. La segunda comienza a materializarse con la sustitución de la Comisión del Diálogo y la Reconciliación (CDR) por la Comisión por la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR) a principios de 2014.

Este cambio supone aumentar el período analizado a toda la extensión del conflicto histórico desde la descolonización, e incluir las instancias judiciales nacionales en la posible investigación y procesos judiciales que correspondan. La complementariedad con la jurisdicción de la Corte Penal Internacional es una clave que se mantiene por ahora, en cuanto a la investigación de crímenes cometidos a partir de 2012.

La elección sobre los individuos que serán juzgados por una u otras instancia judicial es aún una decisión por tomar, en la que influirán muchos factores, entre otros, los políticos del momento, y los históricos. Estos y los factores culturales pueden también a ayudar a que las sentencias en el futuro sean comprendidas y aceptadas.

De la primera fase se significan cuatro aspectos. Primero, la presentación por parte del Estado malí de su caso ante la Corte Penal Internacional (CPI), que ocasiona la apertura de la correspondiente investigación a partir de enero de 2013. En segundo lugar, el inicio de la reconciliación en el ámbito de las Fuerzas Armadas locales. También parece destacable el exiguo resultado de la CDR. Finalmente, es reseñable que el acuerdo preliminar de Uagadugú, de 18 junio de 2013, que postulaba un plazo de dos meses para el inicio de las negociaciones de paz definitivas, fue fundamental para permitir la celebración de las primeras elecciones tras el estallido de la crisis. La vuelta a la normalidad constitucional se completaba tras cuatro procesos electorales en 2013 (dos vueltas presidenciales y dos legislativas respectivamente).

De la segunda fase se destaca que IBK afrontó episodios difíciles. Episodios disonantes de militares, a principios de octubre de 2013, que se acallaron finalmente con el proceso a Sanogo, en instancias judiciales nacionales. Se afrontan la continuidad de la actividad terroristas y rebotes de violencia étnico-tribal. La CDR fue reemplazada por la CVJR, aumentando el período objeto de esclarecimiento e incluyendo en el proceso al sistema judicial nacional. Se solventó una crisis gubernamental con la consiguiente remodelación en abril de 2014. Concurrentemente se detectaba una corriente soberanista que trataba de reconfigurar las relaciones de Malí en el ámbito internacional, en relación al menos con el proceso de reconciliación. El nuevo gobierno impulsaba decididamente las iniciativas relacionadas, por un lado, con la presencia institucional en el norte, y por otro, con el posible comienzo de las negociaciones de paz.



Los graves enfrentamientos ocurridos en Kidal el 17 de mayo, con ocasión de la visita del Primer Ministro, marcó un punto álgido en las críticas locales hacia la supuesta pasividad de las tropas internacionales. Además supuso una escalada verbal por parte del Primer Ministro, y de la propia Presidencia de la República. IBK, en un discurso televisado, enfatizó la soledad de sus fuerzas militares frente a los grupos armados rebeldes o terroristas, que de nuevo actuaron juntos como en los crímenes del pasado. Asimismo, y dada su responsabilidad, mostró su determinación a que se cumpliera la ley en Kidal, y a que se llevara a los culpables ante los tribunales nacionales e internacionales. Además resaltó que la soberanía malí y su integridad territorial no eran negociables, y su determinación a que las Fuerzas Armadas, en reconstrucción, asumieran totalmente sus misiones legalmente establecidas.

Lo anterior puso el proceso de reconciliación ante un momento de expectación en relación a varios aspectos relevantes: la situación en Kidal, la posible afectación a la evolución de las negociaciones, las relaciones entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones multinacionales en el territorio en general y en el terreno en particular, y la posible complementariedad entre los procesos que se decidan llevar ante la justicia nacional y la internacional. Los acontecimientos en Kidal supusieron la inflexión definitiva hacia un nuevo marco de mediación argelina para las negociaciones de paz. Se han mantenido rondas de diálogo entre julio y octubre; el inconcluso proceso ha de continuar con una tercera ronda de negociaciones en el mes de noviembre.

Se considera que la situación en Kidal seguirá marcando el futuro inmediato del acantonamiento, desarme y desmovilización de grupos armados no terroristas. Esta evolución será significativa para la buena marcha de las negociaciones de paz. Por otra parte, la situación en las provincias norteñas, Kidal en particular, influirá en el posible desarrollo de los comicios locales anteriormente previstos para el segundo semestre de 2014. Por último, cabe plantearse que la evolución política interna y su relación con los ámbitos internacionales, tengan su reflejo en las decisiones futuras sobre la complementariedad de los ámbitos judiciales nacionales y de la Corte Penal Internacional. Técnicamente cabe admitir que las autoridades malíes pueden impulsar el que determinados criminales sean juzgados por sus propios tribunales, y otros los sean por la CPI. Los factores que orienten las correspondientes decisiones son tanto de carácter endógeno como exógenos.

Conviene asegurarse de que la población comprenda y acepte las sentencias en el futuro. Se ha de comprender el porqué de acudir a una u otra instancia judicial, lo que ayudará a la aceptación de las sentencias. Es de esperar que el Gobierno de Bamako consensue previamente, por las vías diplomáticas, las decisiones políticas que vaya a tomar al respecto. De lo contrario, las autoridades locales se arriesgan a costes para la credibilidad estatal ante otros países. Igualmente, decisiones políticas controvertidas pueden ser aprovechadas en el futuro por las partes beligerantes en el conflicto, lo que en sí, sería un elemento más de fragilidad para la reconciliación definitiva.

Otro de los retos a los que posiblemente se enfrentarán en el futuro las autoridades será la reintegración de ex-combatientes; de modo que convendría que cuando las acciones relacionadas con la justicia, se hagan visibles, el desarme y la desmovilización de facciones armadas en el norte se haya completado con anterioridad.





ANGOLA EN LA ARQUITECTURA DE PAZ Y SEGURIDAD AFRICANA

Luis Manuel Brás ¹
Academia Militar de Lisboa

Resumen:

La participación de la República de Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana representa, en el actual contexto subsahariano, el ejemplo de la búsqueda de la afirmación de una potencia regional emergente que, a través de una Política Exterior participativa, influyente y comprometida, apuesta por una dualidad estratégica equilibrada, en la que usa sus Fuerzas Armadas como un instrumento de cooperación militar y de resolución de conflictos en su espacio de interés coyuntural. Este artículo procura desmitificar este paradigma y reflexionar sobre los posibles intereses de Angola en el ámbito de su participación en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana, en un marco de desarrollo y afirmación de sus capacidades militares, con el empleo consecuente de sus Fuerzas Armadas como mecanismo activo de su Política Exterior de afirmación regional y continental.

Palabras clave: Angola, Arquitectura de Paz y Seguridad Africana, Seguridad y Defensa, Fuerzas Armadas Angoleñas.

Title in English: "Angola in Africa's Peace and Security Architecture"

Abstract:

The participation of the Republic of Angola in the African Peace and Security Architecture represents, in the current context sub-Saharan, the example of a search for strategic affirmation of a rising regional power, through a participatory, influential foreign policy and commitment, bet at strategic balance, duality in which the Angolan Armed Forces are an instrument of military cooperation and conflict resolution in Angolan's conjunctural interest space. This article seeks to demystify this paradigm and reflects about the possible interests of Angola within the framework of the participation in the African Peace and Security Architecture, constituting a framework for development and affirmation of military capabilities and consequently, using the Armed Forces has a regional and continental assertion mechanism for Angola External Policy.

Keywords: Angola, African Peace and Security Architecture Security and Defense.

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Luis Manuel Brás Bernardino es profesor en la Academia Militar de Lisboa.
E-mail: bernardino.lmb@hotmail.com.



1. Introducción

“... La conducción de nuestra Política Exterior ha venido estableciendo sus pautas de un modo objetivo en actos y eventos conducentes a la consolidación del entendimiento y la cooperación entre las naciones y a la preservación de la paz, de la estabilidad y de la seguridad internacionales. Angola defiende el diálogo y la negociación como principios para la búsqueda de soluciones pacíficas en todas las divergencias y contradicciones que puedan surgir en el plano internacional. Esta posición es cada vez más relevante en una coyuntura mundial en que cualquier crisis alcanza rápidamente dimensiones globales en las que se vuelve a favorecer la imposición y la amenaza de la fuerza para la resolución de conflictos internos o interestatales de países soberanos. Nosotros continuaremos cumpliendo nuestras obligaciones y asumiendo nuestras responsabilidades en el plano internacional, especialmente en lo relacionado con África en su conjunto y, particularmente, en el marco de los organismos internacionales económicos y políticos a los que pertenecemos, como la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) y la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC)...”.

(Discurso sobre el Estado de la Nación pronunciado por el Presidente de la República de Angola, José Eduardo dos Santos, en la ceremonia de apertura de la IV sesión legislativa de la II Legislatura de la Asamblea Nacional, en Luanda el 18 de octubre de 2011)

En las últimas décadas, las vicisitudes de la conflictividad africana han venido condicionando las dinámicas de construcción de los estados africanos, asistiéndose a un cambio en su intensidad, geopolítica y tipología. Estos conflictos regionales se introdujeron en el interior de los estados (conflictos intraestatales) afectando, en primer lugar, al propio estado, pero también a otros países, regiones, continentes, y al mundo en general.

A través de esta globalización de la conflictividad regional de tipo intraestatal venimos asistiendo en el continente africano a un debilitamiento de las estructuras sociales, políticas y económicas de los estados, lo que asociado a la permeabilidad de las fronteras, la lucha por el acceso a los recursos minerales estratégicos, el control del poder por las élites gubernativas interconectado a una democracia inconsecuente con sus principios y a una falta de conocimiento sobre el modo de gobernar, condujo a una “crisis de soberanía” del Estado con consecuencias de diversa índole para las desamparadas poblaciones.

Este paradigma provoca, todavía hoy, una perturbación constante del sistema político internacional, lo que se revela como una perseverante amenaza transnacional a la seguridad regional en África, demostrando que el factor “seguridad” es estratégico en la sostenibilidad del “desarrollo”, y que la solución para los problemas de los estados puede encontrarse a nivel regional y continental, en lo que ha dado en denominarse “*African Regional Ownership*”.

En Angola, el fenómeno de la conflictividad asumió, en el período que siguió a la independencia una de las matrices más violentas en la región subsahariana y en toda África, reproduciendo los principales argumentos que han venido siendo apuntados como factores endógenos generadores de conflictos intraestatales en el continente. De este modo, apenas después de la firma del Acuerdo de Luena² (2002) fue posible iniciar el camino del desarrollo

² Un largo conflicto armado enfrentó tras el proceso de independencia y durante más de 30 años a las Fuerzas Armadas de Liberación de Angola (FALA) afectas a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), y a las Fuerzas Armadas Populares de Liberación de Angola (FAPLA), afectas al Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA). Luena era la capital de la provincia de Moxico, donde caería en combate Jonas Savimbi (UNITA), factor determinante para el fin de las hostilidades, y donde poco más de un mes después fuerzas de la UNITA y del Gobierno firmaron el acuerdo de paz conocido como “Acuerdo de Luena”. Rubricaron el documento el 4 de abril de 2002 (en Luena) el Jefe de Estado Mayor General Adjunto de las Fuerzas Armadas Angolanas, General Geraldo Sachipengo Nunda, actual Jefe de Estado Mayor General (CHOD) de las Fuerzas Armadas, y por la UNITA, el entonces Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Militares de la UNITA, General Abreu Muengo “Kamorteiro”. Cinco días después, el acuerdo sería formalizado en Luanda,



en paz y seguridad, que exigió a las Fuerzas Armadas Angoleñas (FAA) la asunción de un papel relevante en la reconstrucción del país y el apoyo a la afirmación de la soberanía del Estado. Esta participación transcurrió en áreas tan importantes como el apoyo al desarrollo, la seguridad interior, las fronteras, la participación en los sistemas regionales de prevención de conflictos y, en última instancia, actuando casi “instintivamente” como elemento de la Política Exterior angoleña en la defensa de sus intereses regionales y continentales³.

En este contexto, más recientemente, la acción de las Fuerzas Armadas Angoleñas pretende contribuir al incremento del índice de seguridad en la región subsahariana, puesto que reforzando la seguridad exterior se contribuye a incrementar la seguridad interior, sobre todo en lo relativo al control de fronteras y a la seguridad marítima. Aspectos estos que están reflejados en los documentos que sirvieron de base teórica y conceptual para el “Concepto Estratégico de Seguridad y Defensa Nacional”, revisión del Concepto Estratégico de 1993, entendido como piedra angular en la construcción de capacidades de las “nuevas” Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad en Angola.

Las orientaciones político-estratégicas apuntan hacia una mayor participación en la coyuntura regional de seguridad lo que contribuirá, en nuestra opinión, a la proyección de Angola en el contexto regional evidenciando su instrumento militar como elemento activo de la Política Exterior y como mecanismo estructurante de la acción externa del Estado al servicio no solo de la seguridad sino del desarrollo y de la afirmación de Angola en la región subsahariana⁴.

Así, esta reflexión pretende hacer un análisis de la participación de Angola en el marco de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), tratando de responder, de una forma general, a la pregunta siguiente: *¿Qué importancia tiene la participación de Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana?*

Para responder a esta cuestión se procederá a un análisis del pasado reciente, centrado en la constitución y emancipación de las Fuerzas Armadas Angoleñas, reflexionando sobre el proceso de su reestructuración, reequipamiento y redimensionamiento que acabará por convertirlas, en un breve espacio de tiempo, en un mecanismo proactivo de la Política Exterior angoleña en la región subsahariana, en el conjunto de África y en el mundo. Todo ello de acuerdo con sus objetivos, como productor de seguridad, en su calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Temática que nos remite a una aproximación a la política exterior de Angola en el ámbito de las Organizaciones Regionales Africanas (ORA) donde está representada procurando identificar las principales contribuciones a la seguridad y defensa regional y continental, y diseñar escenarios de participación e, incluso, las posibles estrategias de acción

con la firma del “Memorando de Entendimiento” complementario del “*Protocolo de Lusaka*”, en una ceremonia que tuvo lugar en la Asamblea Nacional de Angola ante representantes de toda la Comunidad Internacional. El Memorando de Entendimiento consiste en la recuperación de las partes principales del “*Protocolo de Lusaka*”, firmado el 20 de noviembre de 1994 en la capital de Zambia, fruto de las negociaciones entre las partes en conflicto. El acuerdo preveía el desarme y la desmovilización de las fuerzas militares de la UNITA (FALA) y la integración de sus oficiales superiores en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional Angoleña, lo que vendría a contribuir a la construcción de unas Fuerzas Armadas al servicio de Angola. Weigert, L. Stephen (2011): *Angola: A Modern Military History, 1961-2002*, Washington, Library of the Congress, pp. 185-190. James III, W. Martin (2011): *A Political History of the Civil War in Angola 1974-1990*, New Jersey: Transaction Publishers.

³ Messiant, Christine (2008): “L’Angola postcolonial - 1. Guerre et Paix sans Démocratisation”, Paris, Éditions Karthala, pp. 367-370.

⁴ Júnior, Miguel (2003): *A Formação e o Desenvolvimento das Forças Armadas Angolanas*, Luanda, Editorial Nzila, pp. 110-111.



para la afirmación de la República de Angola en el marco de la *African Union* (AU) en la *Southern African Development Community* (SADC) y en la *Economic Community of Central African States* (ECCAS).

2. La importancia de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana en la actual coyuntura continental y regional de seguridad

Una nueva geopolítica de los conflictos en África, asociada a la crisis del Estado ha llevado a la sociedad internacional a intervenir en este continente con el objetivo de contribuir a mejorar el índice de seguridad y a consolidar su desarrollo económico y social. En África subsahariana la sociedad internacional, mayoritariamente a través de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, ha intervenido con mayor frecuencia e intensidad que en cualquier otra parte del globo terrestre⁵. En este marco, se constata que la atribulada transición entre el pre y el pos colonialismo, no solo en el aspecto territorial sino en una amplia variedad de campos (económico, político, de la seguridad, gestión de recursos...) ha facilitado una profusión atípica de conflictos interestatales en este continente⁶.

Según este innovador paradigma de seguridad, que se materializa en la necesidad de crear estructuras integradas que respondan a las amenazas multidimensionales actuales, se comprueba que existe un mayor grado de complejidad en las razones intrínsecas que caracterizan transversalmente estos conflictos que, al presentar una tipología propia, están casi siempre asociados a una amalgama difusa de "root causes" de carácter regional y de matriz indeterminada, asentándose directa o indirectamente, en la crisis de la generalidad de los estados africanos. No obstante, teniendo en cuenta que cada conflicto es particular y que no existe un modelo estándar de análisis académico que permita explicar analítica y científicamente todos los conflictos del continente, creemos importante analizar sus principales causas y consecuencias buscando minimizar sus maléficos efectos sobre las personas.

En este nuevo marco, la Arquitectura de Paz y Seguridad en África presenta en la actualidad dos niveles de intervención, aparentemente diferentes y distantes, pero cada vez más interconectados e interdependientes. En el nivel continental asume el protagonismo la principal organización panafricana (UA), en el centro de lo que se espera llegue a ser un sistema integrado de seguridad y de respuesta a crisis de ámbito continental. Interdependiente de éste, un segundo nivel (regional), en el que participan las cinco organizaciones subregionales africanas compuestas por el conjunto de los 54 Estados-miembros que forman parte de la Unión Africana⁷.

Estas organizaciones africanas son, en su área de intervención regional, responsables de la seguridad y del apoyo al desarrollo de los respectivos países miembros, integrándolos por esa vía en las dinámicas del contexto regional de seguridad africano. Por ese motivo, se constituyen también en puntos focales e interlocutores privilegiados para el desarrollo de las

⁵ ONU (2014): "Fact Sheet – United Nations Peacekeeping Operations" (20 septiembre 2014), en <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0814.pdf>.

⁶ Global Peace Operations 2012 (2013): "Annual Review of Global Peace Operations", London, Lynne Rienner Publishers.

⁷ En este contexto, es necesario hacer una referencia a la situación de Marruecos, único país africano que no se integra en la UA y consecuentemente en la APSA por causa del conflicto del Sahara Occidental, aunque recientemente se haya presentado una iniciativa política impulsada por Angola con el objetivo de superar este desacuerdo.



políticas de cooperación estratégica en África, ora en la vertiente del apoyo al desarrollo ora en el área de la seguridad y defensa.

Para alcanzar esta finalidad, la UA adoptó desde su creación (2000) y especialmente desde que ha conseguido su capacidad operacional (2002) una postura más proactiva frente a la inoperancia de su antecesora (Organización para la Unidad Africana), creando estructuras y mecanismos que tratan de garantizar un nivel aceptable de éxito en la gestión de los conflictos regionales. Por este motivo se ha convertido en el referente internacional en que buscan apoyo las diferentes estrategias de cooperación para África.

Para que este objetivo se convierta en algo tangible, el Consejo de Paz y Seguridad (CPS) estableció un sistema de alerta continental, el “*Continental Early Warning System*”(CEWS), enlazando las unidades desplegadas en el terreno a nivel regional, posibilitando el acompañamiento y monitorización de las situaciones de tensión regional e intraestatal, y manteniéndose en permanente interconexión con otros mecanismos complementarios, lo que permite en caso necesario la activación de los mecanismos de respuesta rápida por parte de la UA (en caso de que estén disponibles).

Este mecanismo de seguridad y alerta regional y continental permite prever y poner en marcha medidas que posibilitan la prevención de conflictos militares regionales en África, incluso en su fase ascendente, cuando es posible y deseable una intervención que prevenga su eclosión y mitigue sus potenciales efectos sobre la población. Principalmente porque a través de la intervención de cariz institucional pueden los Estados-miembros participar y contribuir regionalmente para la seguridad africana.

Esta red de alerta, aunque actualmente todavía incompleta, pretende ser el indicador más fiable de la UA y de la comunidad internacional para evaluar el nivel de amenaza y de eclosión de los conflictos internos en los Estados africanos, así como para acompañar el desarrollo de una crisis emergente en una región determinada. Complementariamente, otros órganos como el Comité Militar, el Panel de Sabios, el Fondo Especial para la Paz, la creación del “Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo” y, principalmente, la “*African Standby Force*” (ASF) y la reciente Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Africana (2013) conocida por “*African Capacity for Immediate Response to Crisis*” (ACIRC)⁸ refuerzan, ya en la actualidad, la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana para el siglo XXI.

⁸ En abril de 2013 la Comisión de la UA presentó un informe en la Reunión de Ministros de Defensa, en Adis Abeba, recomendando la creación de una capacidad africana para una respuesta inmediata ante situaciones de crisis denominada “*African Capacity for Immediate Response to Crisis*”. Esta fuerza tenía como objetivo constituirse en la primera en entrar en un escenario en crisis, de modo provisional y con finalidad preparatoria, en espera de la capacidad de movilización rápida de las ASF, convirtiéndose en la misión operacional principal con capacidad para la resolución de la crisis o conflicto durante un tiempo más dilatado y con más y mejores medios. La capacidad africana para la respuesta inmediata ante situaciones de crisis fue establecida por la Asamblea General de la UA en la Cumbre de mayo de 2013. La ACIRC busca dotar a la UA con una Fuerza flexible y robusta, voluntariamente aportada por los Estados-miembros y formada por un componente militar (el más robusto) y un componente policial, además de equipamientos y recursos que garanticen una cierta autonomía y capacidad para la resolución de situaciones complejas por un período de tiempo limitado. Esta fuerza debe ser capaz de entrar rápidamente en una región y de responder eficazmente a situaciones de emergencia en el ámbito de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana. El presidente de la Comisión de la UA se responsabilizó de analizar las modalidades de forma que asegurasen la efectiva operatividad de la ACIRC, habiendo presentado algunas recomendaciones de carácter operacional, logístico y jurídico a finales de 2013 al “Comité Técnico Especialista en Defensa y Seguridad”- “*Specialised Technical Committee on Defense, Safety and Security*”, de manera que en la Cumbre de enero de 2014 pudiese presentar un proyecto para poner en marcha la ACIRC. Este



La paz y la seguridad se convierten así en una prioridad estratégica para el continente africano y para toda la comunidad internacional, ya que el desarrollo está íntimamente ligado, aunque no exclusivamente sí en gran medida, a los diferentes aspectos de la conflictividad, principalmente a los mecanismos de prevención y resolución de conflictos y, como elemento fundamental dentro de este, al dispositivo continental de fuerzas que descansa en las *African Standby Brigades* (ASB) y en la ACIRC.

La creación del concepto de la ASF (2003) (se pretende disponer en las cinco (5) organizaciones subregionales, bajo la supervisión de la UA, y en estrecha cooperación con la ONU, de cinco Brigadas aportadas por los Estados-miembros de cada organización subregional), y la puesta en marcha de la ACIRC en 2013 constituyen iniciativas que buscan garantizar el aumento de la capacidad de respuesta, en tiempo oportuno, a las crisis de carácter regional en el continente africano.

Las ASF fueron concebidas para poder actuar en un variado espectro de operaciones, abarcando desde la asesoría técnico-militar hasta la intervención directa en el conflicto, sea con fuerzas militares constituidas sea simplemente con observadores o asesores militares. Se preveía que estas fuerzas multinacionales y mono-lingüísticas (en inglés o en francés) alcanzasen su “*full capability*” a finales de 2012, encontrándose, no obstante, en la actualidad en una fase de puesta en marcha, y los Estados-miembros, en un período previo de adquisición de capacidades específicas y diferenciadas.

En este escenario, Angola puede tener una excelente oportunidad de afirmación política y estratégica en sus espacios regionales de interés coyuntural y en la totalidad de África, constituyéndose de esta manera en un interlocutor relevante, cooperando estratégicamente en el marco de las organizaciones regionales africanas, y aumentando el grado de participación en las estructuras operacionales y en el proceso de toma de decisiones de la UA, especialmente en el CPS.

Más recientemente, con la puesta en marcha de lo que podrá llegar a ser la capacidad africana para la respuesta inmediata ante situaciones de crisis, principalmente a través de sus medios aéreos (relevantes en el contexto subsahariano, sobre todo en la vertiente del transporte estratégico de medios y fuerzas intra-teatro de operaciones) Angola podrá gozar de una oportunidad para proyectar las FAA en un marco de producción de seguridad no sólo regional sino incluso continental.

Jackkie Cilliers, investigador del “*Institute for Security Studies*” (ISS)⁹ en la República Sudafricana, defiende, no obstante, que las dificultades inherentes a la puesta en marcha de las ASF están asociadas, desde el principio, a la falta de un financiamiento adecuado y de un apoyo logístico sustancial para el desarrollo de operaciones de apoyo a la paz llevadas a cabo por fuerzas armadas africanas en África. Refiere también que el futuro de la seguridad y de la prevención y resolución de conflictos en el continente, así como la existencia de las propias ASF, depende de su credibilidad operacional, de la logística y de los resultados obtenidos, habiendo por ese motivo necesidad de disponer de capacidades y medios que le permitan

Comité no se encuadra formalmente en la estructura del PSC, pero toma las decisiones pertinentes a nivel ministerial, principalmente sobre políticas relativas a la implantación en los Estados-miembros de las capacidades militares y policiales, inclusivamente en las operaciones de mantenimiento de la paz. Creada en 2013 por iniciativa de la República Sudafricana, cuenta en la actualidad con la adhesión de diversos países africanos como: Uganda, Tanzania, Etiopía, Argelia, Chad, Ghana, Níger, Sudán y Angola: “*African Union Handbook 2014*”, en <http://summits.au.int/en/sites/default/files/MFA%20AU%20Handbook%20-%20Text%20v10b%20interactive.pdf>.

⁹ www.issafrica.org.



equipararse, en la medida de lo posible, con las UN, la UE y otras organizaciones globales, en el marco de las intervenciones locales en el continente, en provecho de la seguridad regional en sus áreas de interés estratégico coyuntural¹⁰.

Sin embargo, pasada poco más de una década desde la creación de la APSA, se constata que el camino de las misiones de apoyo a la paz en África ha pasado en muchas ocasiones por el diseño de misiones “híbridas”, compartidas entre la UA y otras organizaciones internacionales, dado que la adopción de soluciones integradas y multidisciplinarias para problemas tan complejos todavía no está al alcance de la UA. Aunque es cierto que existen determinados Estados-miembros (República Sudafricana, Uganda y Angola) que evidencian una cierta tendencia hacia la autosuficiencia en la búsqueda de soluciones africanas para problemas africanos... lo cierto es que, en nuestra opinión, esta posibilidad está todavía lejos de convertirse en una realidad...

Puede afirmarse, por tanto, que este escenario parece algo distante, ya que las intervenciones de la ONU y de la UE en África coinciden en un aspecto fundamental, al ser capaces de proyectar una significativa capacidad logística, financiera y militar, con la legitimidad internacional que les es reconocida, constituyéndose sin duda alguna en los principales contribuyentes del desarrollo y de la seguridad en el continente africano.

En el contexto de las nuevas operaciones de apoyo a la paz, donde las amenazas son más difusas, multidimensionales y peligrosas, éstas solo pueden ser combatidas con medios tecnológicos de elevada precisión y letalidad; medios que no existen en África y tecnología que no está al alcance de las fuerzas armadas africanas que tendrán que seguir, por ese motivo y en nuestra opinión, admitiendo la presencia de militares no africanos para resolver problemas africanos, lo que viene a demostrar que el tan anunciado concepto de “*African Regional Ownership*” es todavía una idea por consolidar en el futuro.

Desde este prisma, la UA, siendo una organización política de nivel continental, estableció a partir de 2002 un nivel de gobernación panafricana para la seguridad y defensa que proporciona en la actualidad un marco estratégico único, erigiéndose como interlocutor primordial de la cooperación internacional para la prevención de crisis y para el apoyo a las operaciones de paz en este continente. Se considera incluso que los recientes progresos conseguidos por la UA son aspectos que indican una mayor autonomía y una creciente evolución de sus capacidades en la prevención y resolución de conflictos en África.

Las organizaciones internacionales tienden en la actualidad a desarrollar iniciativas de cooperación estratégica con la UA en múltiples campos, abarcando desde las relaciones político-diplomáticas hasta las cada vez más intensas relaciones comerciales y económicas, incluyendo la reciente cooperación militar (en las más diversas áreas y formas).

La intensificación de esta relación biunívoca con responsabilidades compartidas parece representar el lado más visible de la cooperación estructurada establecida entre países, organizaciones y continentes. En este contexto, la participación en la Reforma del Sector de Seguridad y de la Defensa (RSS y RSD) de los países africanos representa una contribución a la prevención de los riesgos y las amenazas que proliferan en los contextos regionales, en los que un conflicto local puede afectar a la economía mundial y tener una influencia significativa en el comercio, en las finanzas y en múltiples sectores de la gobernación global.

Así, la APSA presenta dos sistemas interconectados, donde se incluyen, de forma inmediata, las cinco organizaciones subregionales agrupando estratégicamente mediante

¹⁰ Cillier, Jakkie : – Towards a Continental Early Warning System for Africa. South Africa: Institute for Security Studies, *Occasional Paper*, Nº 102 (2005), pp. 17-19, en <http://www.issafrica.org/futures/papers/towards-a-continental-early-warning-system-for-africa>.



“Acuerdos”, o Memorandos, el conjunto de los países miembros que las constituyen. Estas organizaciones africanas representan para la sociedad internacional los agentes internos del cambio, puesto que serán ellas, en nuestra opinión, las que en un futuro próximo asumirán en buena parte el destino de las regiones donde ejercen su influencia, en una misión congruente con los objetivos y estatutos que les dieron origen, y en sintonía con las orientaciones y con la visión estratégica de la UA para el futuro del continente.

Por ese motivo se las considera como los actores más apropiados para la puesta en marcha de la cooperación en África, constituyendo por la responsabilidad y organización de que ya gozan el eslabón fundamental entre el desarrollo y la seguridad continentales en refuerzo de las capacidades de gobernación del Estado Africano. En este contexto, los actores exteriores del cambio encuentran en las organizaciones africanas las entidades de referencia para la proyección de las estrategias de apoyo al desarrollo sostenido y de gestión de conflictos, puesto que las ORA han asumido un mayor protagonismo, congregando y sobreponiéndose al papel de los Estados en muchas regiones del continente.

La UA y más concretamente la SADC y la ECCAS se encuentran en un proceso activo de consolidación de sus capacidades militares, de manera que puedan convertirse en herramientas útiles que cumplan los requisitos operativos que les permitan actuar a favor de la seguridad regional y continental. En la vertiente del apoyo al desarrollo sostenido y como mercados regionales de procesos económico-financieros más globales, se constituyen como los agentes del desarrollo económico, poniendo en práctica políticas y estrategias económicas similares a las de los mercados globales, de los que el continente africano no está excluido. En una perspectiva multilateral, organizaciones (ONU, UE, OTAN) y Estados, tienen en la actualidad proyectos y estrategias que son ejecutados por estas Organizaciones subregionales, de forma particular en la adquisición de medios militares y en la formación de Mandos y Tropas en el ámbito de la “*African Standby Forces*”.

3. Aspectos estratégico-políticos y geopolíticos de la participación de Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana

El diagrama de la evolución reciente de la conflictividad mundial, especialmente en la región subsahariana, constituye un factor de constante reflexión académica y es objeto de múltiples análisis y estudios geopolíticos especializados. En este contexto, las organizaciones regionales africanas, complementando las “misiones de soberanía” de los estados, se han constituido como uno de los principales agentes del desarrollo y de la seguridad y defensa regional en África.

Así, creemos que la construcción de la APSA materializa, como hemos visto, un enfoque sustancialmente diferente del utilizado en este continente en el siglo pasado, principalmente en lo que respecta a los mecanismos proactivos de prevención y resolución de conflictos regionales, dado que la inseguridad y el subdesarrollo en África, a través de la globalización han pasado a afectar a la estabilidad mundial, reflejándose en espacios geoestratégicos diferenciados y constituyéndose como un factor de permanente perturbación para la sociedad internacional. En este escenario, la creación de la APSA representa una pan-africanización del factor seguridad, presentando en los dos niveles, estratégico y operacional, interconectados un alcance continental al envolver y comprometer a los Estados y a las Organizaciones en la creación de mejores condiciones de vida para las personas, a través de una cooperación político-estratégica.

Estos actores son, en su área de intervención regional, responsables de la seguridad y de la prevención de conflictos (materializado también en el sistema de alerta) de los Estados-



miembros, integrándolos por esa vía en el contexto regional de seguridad africano y en África. Según este encuadramiento, la UA ha venido adoptando una postura más interventora en contraste con la inoperancia de su antecesora, mediante la creación de un conjunto de estructuras y mecanismos que tratan de garantizar un nivel de éxito aceptable en la gestión de los conflictos regionales, lo que la ha convertido en el elemento central de las estrategias de cooperación para la seguridad y la defensa en África. Así, el Consejo de Paz y Seguridad estableció un sistema continental de alerta que enlaza unidades desplegadas en el terreno, donde acompañan y monitorizan situaciones de tensión, con otros mecanismos complementarios de nivel subregional enlazados, a su vez, con los centros de decisión supranacionales de nivel político-estratégico.

Esta estructura en red constituye una oportunidad para que Angola se pueda afirmar en el contexto de la cooperación para la paz en la región subsahariana, mayormente con contribuciones para la puesta en funcionamiento de un centro de situación y mediante el intercambio de información estratégica a través de la implantación de una red de operaciones interregional. Esta red continental de alerta, aunque todavía incompleta en la actualidad, pretende ser el indicador más fiable para la evaluación del nivel de amenaza y de eclosión de conflictos a nivel regional, lo que permitirá, como ya se ha referido, el acompañamiento del desarrollo de crisis emergentes. La participación de Angola, más que una prioridad, es una necesidad para la seguridad interior del país y de la región, con efectos en el conjunto de la conflictividad africana.

Ahora, incluso, con un mayor grado de responsabilidad, ya que Angola se ha marcado como objetivo, a corto plazo, convertirse en uno de los principales garantes de la seguridad en la región subsahariana y en el conjunto del continente africano. Esta estrategia de afirmación regional, en el que las Fuerzas Armadas desempeñan un papel fundamental, está en línea con la presencia angoleña en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas donde se sentará como miembro no permanente entre 2015 y 2017, circunstancia esta que la eleva a un nivel mundial en este asunto de la prevención de conflictos.

En una época en que la paz y la seguridad, por estar íntimamente ligadas al desarrollo, se han convertido en una prioridad estratégica para el continente africano, la puesta en funcionamiento de mecanismos de prevención y de resolución de conflictos, particularmente con el dispositivo continental de Fuerzas basado estructuralmente en las *African Standby Brigades*, ha de ser igualmente una prioridad estratégica, en la que Angola puede tener un papel relevante. En este contexto, Angola ha participado activamente en la SADC y en la ECCAS, creando una bivalencia y una aparente indefinición en la línea de acción estratégica de su Política Exterior que le ha sido útil, principalmente en la definición de las prioridades regionales de afirmación de su potencial bélico.

Aspecto este que representa para Angola no un problema sino una solución articulada para sus dilemas de seguridad y defensa interior (especialmente en el control transfronterizo, más relevante en el Norte y en el Este pero igualmente preocupante en el Sur), y una posibilidad para mostrarse como una potencia regional multi-vectorial, de manera que el hecho de “jugar” simultáneamente en estos tableros le confiera un conjunto de oportunidades y posibilidades que las FAA deben integrar en sus estrategias de desarrollo de capacidades, multiplicando una vocación de potencia regional en ascensión que Angola busca asumir¹¹.

En este marco en que forma parte de dos organizaciones subregionales de cariz diferenciado, Angola alimenta una dicotomía estructurada y estratégicamente conveniente

¹¹ Almeida, Eugénio da Costa (2011): *Angola. Potência Regional em Emergência*, Lisboa, Edições Colibri, pp. 170-171.



que, en el nivel de seguridad regional, trata de contribuir a una mejor y más completa definición de las prioridades de su Política Exterior regional. En el ámbito de su participación en la SADC, Angola parece apostar después de 2013, en una mayor visibilidad y empeño político-diplomático en relación con Jacob Zuma y la República Sudafricana, aportando medios a la preparación operacional regular de la *Southern African Development Community Standby Brigade (SADCBRIG - Standby Brigade)*.

En este sentido, el ejercicio militar “*Dolphin*”¹² ou “*Golfinho*” continúa siendo el mayor de este tipo, con participación de efectivos de las FAA y de la Policía Nacional Angoleña, así como algunos elementos civiles, con la finalidad de adiestrar la intervención humanitaria en una emergencia. Por otro lado, el ejercicio militar “*Zambeze Azul*” trata de adiestrar la capacidad de proyección aérea de recursos humanos y materiales dentro de la región, principalmente con la participación de las Fuerzas Aéreas de los países de la SADC; en este ejercicio Angola ha participado muy activamente, habiendo incluso liderado su organización en 2012 (en Cabo Ledo - Angola), lo que le supuso el reconocimiento de la comunidad internacional.

También merece que se destaque la participación de Angola en la elaboración e implementación de un Memorando de Entendimiento sobre el establecimiento de la *SADC- Standby Brigade* a finales de 2007, lo que constituyó un paso significativo en la puesta en marcha de este mecanismo de prevención y seguridad regional, así como en el apoyo a la implementación del “*SADC Regional Peacekeeping Training Centre*”, en Harare (Zimbabue), que ha llevado a la práctica un conjunto significativo de acciones de formación en la vertiente de las Operaciones de Apoyo a la Paz para los militares de las Fuerzas Armadas de la región, y en concreto para los de las FAA.

Según datos de 2013, presentados en el “*Military Balance*”, publicación editada anualmente por el “*International Institute for Strategic Studies*” (IISS)¹³, las FAA (en proceso de reestructuración orientada políticamente desde 2007) disponen actualmente de casi 107.000 efectivos, de los que casi 95.000 son del Ejército (90% del total de las FAA), casi 8.000 de la Fuerza Aérea Nacional de Angola (6%) y 4.000 de la Marina de Guerra Angoleña (4%), a lo que se debe sumar casi 10.000 paramilitares (no contabilizados). En lo que se refiere a los principales materiales bélicos del Ejército, las FAA están equipadas con diverso material de diversa procedencia, en su gran mayoría de origen ruso, cubano y chino, todavía en servicio desde la guerra MPLA-UNITA anterior a 2002. En el Ejército cabe destacar los casi 300 carros de combate (del tipo T-55 y T-60, de origen soviético), los casi 1.000 vehículos de reconocimiento, de combate y de transporte de tropas de Infantería Ligera y las 1.400 piezas de Artillería (de calibres superiores a 100 mm), de diversas procedencias, calibres y estado de operatividad.

Al margen de conocerse la existencia de un proceso para la adquisición de nuevos buques, la Marina de Guerra Angoleña (MGA) dispone, según el IISS, de nueve (9) buques de patrulla oceánicos (además de medios anfibios, una reducida aviación naval y una fuerza igualmente reducida, aunque en crecimiento, de Infantería de Marina) lo que representa una

¹² Con componentes militar, policial y civil, el ejercicio “*Dolphin*” ou “*Golfinho*” (en 2010) ha supuesto una importante participación de Angola. Este ejercicio se realiza normalmente en tres fases: 1ª Preparación y planificación con ejercicios de adiestramiento en procedimientos de planificación operacional (MAPEX) – en la Unidad de Fuerzas Especiales Angoleñas, desplegada en la zona de Cabo Ledo, provincia de Bengo; 2ª un ejercicio de Puestos de Mando (CPX), llevado a cabo en Mozambique, y 3ª maniobras militares con fuerzas desplegadas en la República Sudafricana (LIVEX).

¹³ www.iiss.org/.



de sus principales vulnerabilidades en cuanto a seguridad marítima si se tiene en cuenta la amplitud de sus aguas territoriales, donde difícilmente podrá ejercer su soberanía.

La Fuerza Aérea Nacional Angoleña (FANA) tiene una capacidad operacional relevante en el contexto regional subsahariano, siendo de destacar los ochenta y cinco (85) aviones de combate (de varias clases y estado operativo) y los casi setenta (70) helicópteros (polivalentes y de transporte) en su mayoría de procedencia soviética, que le confieren una buena capacidad de transporte estratégico, de proyección intra-teatro y de apoyo a la maniobra terrestre y a las operaciones marítimas en el seno de las FAA. Es éste un aspecto que se considera como estratégicamente relevante en el actual contexto de las Fuerzas Armadas de los países de la región y una importante contribución a la APSA, de mucha visibilidad en su empleo operativo en los ejercicios militares que se han desarrollado en los contextos regionales más recientes, especialmente en los ejercicios “*Dolphin*” y “*Zambeze Azul*”, en el marco de la SADC y “*Kwanza*” en el contexto de la ECCAS, además del “*Felino 2012*” realizado en Angola en el ámbito de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

Las FAA, en proceso de consolidación y reestructuración aún en curso, presentan unas capacidades algo reducidas en lo que respecta a su Marina de Guerra, lo que supone una vertiente que es importante desarrollar y en la que se necesita invertir tanto en el reequipamiento como en la formación especializada de las tripulaciones, tratando de buscar el equilibrio entre su operatividad y su representación en el conjunto de las Fuerzas Armadas y así apostar por el futuro, toda vez que la seguridad y defensa debe ser tridimensional y ejercerse de manera especial en la extensa área marítima de que Angola dispone.

Por el contrario, el componente terrestre (Ejército) parece actualmente excedentario presentando algunos problemas relativos al equipamiento y a la formación, por lo que se considera deseable proceder a una reducción y optimización con el propósito de garantizar un ejército de tamaño menor pero con mayores potencialidades, mejorando así el índice de operatividad.

En lo que respecta a la Fuerza Aérea Nacional Angoleña, además de las capacidades y relevancia ya citadas, es de destacar que la formación de los pilotos y del personal de apoyo ha sido adquirida en diferentes países, incluyendo Portugal, lo que le ha permitido mantener un adecuado nivel de conocimientos y le ha facilitado la capacidad de operar en el teatro de operaciones africano en beneficio de las ORA donde sus intereses geoestratégicos son conocidos, aspecto éste que constituye una importante plusvalía en el contexto regional y que Angola debe saber potenciar en un futuro próximo.

Así las cosas, las FAA, inmersas desde 2007 en un proceso de reestructuración y de redimensionamiento de su Sistema de Fuerzas Nacionales, se están preparando para asumir nuevos desafíos no sólo como refuerzo de sus responsabilidades interiores de seguridad y defensa sino también como elemento activo de su Política exterior en el contexto regional subsahariano y en el conjunto de África.

Este reequipamiento y, principalmente, la adquisición de medios navales solo es posible por el hecho de que la economía angoleña se encuentra en una fase de crecimiento acelerado, siendo uno de los países que presenta un mayor crecimiento no solo en África sino a nivel mundial (7,5% anual), situación que le permite una mayor inversión en sus Fuerzas Armadas lo que, asociada a una creciente profesionalización (otro de sus objetivos), a una mejor articulación y formación de sus recursos humanos, así como a una mayor interoperabilidad, las capacitará, a nivel regional, para una participación destacada en misiones de apoyo a la paz auspiciadas bien por la SADC bien por la ECCAS, e indirectamente por la UA lo que proyectará a Angola en el contexto del *Department of PeaceKeeping Operations* (DPKO) y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y consecuentemente a nivel mundial.



4. Estrategias de complementariedad entre la SADC y la ECCAS en la vertiente de Seguridad y Defensa

Las organizaciones subregionales africanas representan en el “nuevo orden africano” los principales agentes del cambio en África, y se puede pensar que están llamadas a asumir, en un futuro próximo, los destinos de la seguridad colectiva y del desarrollo económico-social en las regiones donde ejercen su influencia coyuntural, en una misión coherente con los objetivos y estatutos que las originaron.

Algunas de esas organizaciones que desempeñan en la actualidad un papel de relieve en las dinámicas regionales subsaharianas y que tienen un enfoque muy particular en África son, como se ha visto, a *Southern African Development Community* y la *Economic Community of Central African States*. En este contexto, Angola, al ser simultáneamente miembro de las dos, integrándose en la ECCAS desde 1999 (como observador desde su fundación en 1983) y en la SADC desde 1981, ha conseguido hacer valer su Política Exterior regional en estas áreas, de acuerdo con sus intereses coyunturales.

Es además importante resaltar la participación activa de Angola en la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), cuya sede se encuentra en Luanda, en instalaciones cedidas por el Gobierno angoleño, y cuyo funcionamiento inicial fue financiado igualmente por ese país, organización que, presumimos, irá asumiendo cada vez más protagonismo en el contexto regional, sobre todo en la vertiente marítima.

Es este un aspecto que Angola tratará de articular con sus pretensiones estratégicas en este complejo *puzzle* de intereses, en línea con la acción exterior en el campo de la diplomacia de afirmación regional, pilar básico de su Política Exterior. Se considera, así, que el hecho de que Angola posea unas Fuerzas Armadas sin par en la dimensión subsahariana, aunque consecuencia de la guerra civil, es aparentemente positivo y debe ser utilizado de forma inteligente y proactiva en las estrategias de afirmación regional de Angola en las Organizaciones Regionales en que se integra¹⁴.

Especialmente en el contexto de la CGG, merece ser destacada la necesidad estratégica de una Marina de Guerra (o un cuerpo de Guarda Costas) organizada, más operativa y mejor dotada de medios navales y aéreo-navales con buques que le permitan controlar de modo efectivo los casi 592.600 Km² de aguas territoriales y su Zona Económica Exclusiva (casi la mitad del territorio de Angola), donde se encuentran gran parte de sus recursos minerales estratégicos (sobre todo, petróleo y gas) y donde el ejercicio de su soberanía es más necesario, como se puede constatar en el cada vez más preocupante problema de la piratería en el Golfo de Guinea y a lo largo de su costa¹⁵.

Así, pensamos que para hacerlo de un modo económico y rentable es necesario que el Estado atribuya en exclusividad a su Marina de Guerra la responsabilidad de la fiscalización costera en lugar de dispersarla entre otros varios organismos y ministerios, que no tendrían capacidad para responsabilizarse, además, de la defensa de ese mismo espacio en caso de conflicto armado. La lucha contra la piratería, fenómeno en expansión en los mares africanos, supone una preocupación creciente que hace absolutamente imprescindible la existencia de un componente naval capaz y dotado de medios suficientes para el ejercicio de la soberanía, como se ha comprobado recientemente en aguas territoriales angoleñas (enero 2014).

¹⁴ Barros, Manuel Correia de Barros (Coord.) (2006): *Reflexões sobre Geopolítica e Geoestratégia em Angola e em África*, Luanda, Editorial Nzila, Centro de Estudos Estratégicos de Angola, pp. 104-105.

¹⁵ Luvualu de Carvalho, António Manuel (2011): *Angola. Economia e Petróleo (2002-2010)*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, pp. 83-87.



En suma, son dos factores los que deben tenerse en cuenta en este análisis sobre la necesidad que tiene Angola de apostar por el desarrollo de sus capacidades navales: el primero tiene que ver con la explotación de las inversiones ya realizadas en sus aguas territoriales, además del potencial en recursos por explotar e, incluso, por localizar, no sólo de petróleo y gas natural, sino también en posibles yacimientos de ricos minerales, así como en las enormes potencialidades ofrecidas por la acuicultura. El segundo aspecto a tener presente se refiere a la inestabilidad que se vive en el Delta del Níger y en el Golfo de Guinea, debido a la ineficiencia y a la falta de medios de la Marina Nacional Nigeriana y de otras naciones de la región, sin medios navales para prevenir la proliferación de actos criminales en aguas del Golfo de Guinea, con evidentes repercusiones en la seguridad marítima de la región¹⁶.

5. La participación de Angola en el contexto de la ECCAS

La *Economic Community of Central African States* tiene su origen en el “Plan de Acción de Lagos” elaborado en 1980 con el objetivo de favorecer el desarrollo económico, social y cultural en la región de los “Grandes Lagos”, donde se apuntaba hacia la creación de un mercado común regional. Iniciativa que, sin embargo, no inició su actividad hasta 1983, sufriendo un período de hibernación causado por guerras internas entre 1992 y 1996 tras el cual se firmó un Pacto de “no agresión” entre los Estados-miembros creando, así, las condiciones de paz para hacer efectiva una cooperación más provechosa en la región (este Acuerdo no fue firmado en aquella época por Angola).

Ya en el ámbito de la seguridad y defensa, en 2002 se estableció el “*Protocolo Parlamentario del África Central*” y se aprobaron los estatutos del “*Consejo de Paz y Seguridad del África Central*” (COPAX), comprometiéndose “formalmente” con la misión de garantizar la paz y la seguridad en la región. Como mecanismos operacionales se establecieron la “*Comisión de Defensa y Seguridad*”, el “*Mecanismo de Alerta Rápida del África Central*” (MARAC), estructuras responsables de la observación, control y prevención de conflictos en la región, y una “*Fuerza Multinacional para el África Central*” (FOMAC) de entidad Brigada, compuesta por contingentes nacionales militares con componente policial y módulos civiles, en línea con lo que se venía haciendo en otras regiones del continente africano. No obstante, en el campo operativo todavía no se ha registrado participación alguna de las FAA en operaciones de paz en la región de los Grandes Lagos, aunque se esté considerando la posibilidad de enviar un contingente al reciente conflicto de la República Centro-Africana¹⁷.

En 2004, acabaría por consolidarse la asociación para la paz regional entre sus Estados-miembros mediante la firma del “*Pacto de Seguridad Mutua para el África Central*”, firmándose también a finales de 2006 un protocolo para la creación de un “*Centro de Gestión de Conflictos*”, que constituye el órgano de planificación y gestión de la participación de la organización en el área de intervención regional. En este contexto, Angola, por medio de sus Fuerzas Armadas, ha asumido un papel cada vez más participativo en el seno de la Organización materializado, en el ejercicio “*Kwanza 2010*”, uno de los principales realizado por la ECCAS, por el despliegue de un número significativo de efectivos y medios militares claramente demostrativo de su importancia estratégica y del contexto de afirmación regional que Angola busca convertir en el eje de su acción regional exterior en África.

¹⁶ *Ibid., Idem.*

¹⁷ Bernardino, Luís Manuel Brás (2013): *A posição e Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana. Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas*, Coimbra, Editora Almedina, pp. 565-567.



Si pretendiésemos comparar las Fuerzas Armadas de los países de la ECCAS, siguiendo un modelo matemático que nos permita correlacionar el potencial terrestre, aéreo y naval, y comparar los principales efectivos (y medios), resultarían las siguientes evidencias: al analizar la correlación de medios en el seno de las Fuerzas armadas de los países de la Comunidad, se constata que existe una gran hegemonía de las FAA, que se constituyen de modo efectivo como la potencia militar de la región. Así, y aunque en lo referente a los efectivos existen aún ciertas igualdades en términos de tipología de fuerzas, la superioridad armamentística resulta más que evidente, ya que en todos los tipos de armamento principal los medios de las FAA son superiores al conjunto de los otros restantes países, tanto en la dotación de su Ejército de Tierra como la de su Fuerza Aérea.

No obstante, existe una nítida desventaja en lo relativo a los medios navales respecto de la República de Camerún y de la República Democrática del Congo. Sin entrar a valorar otros factores como la experiencia de combate, la organización y capacidad logística, se puede concluir que, en esta región y en el seno de la ECCAS, la superioridad de las FAA resulta muy evidente en relación a todas las restantes Fuerzas Armadas de los Estados-miembros de la Organización.

6. La participación de Angola en el contexto de la SADC

La *Southern African Development Community* se define como una organización subregional de integración económica de los países del África Austral. Tuvo su origen formal en 1980 en la “*Conferencia para el Desarrollo del África Austral*”, celebrada por los países de la “*línea del frente*” (Angola, Mozambique, Tanzania y Zambia, integrándose la República Sudafricana y Zimbabue en 1994), adoptando la denominación de “SADC” en 1992. Supuso la inmersión de los países de la región en un mercado común regional confinado al África Austral.

En lo relativo a la cooperación en el área de la Defensa, la SADC estableció a mediados de 2001 el “*Protocolo para la Cooperación en las áreas de Política, Defensa y Seguridad*”, con el objetivo de servir de instrumento para enfrentarse a los desafíos políticos, de defensa y de seguridad en la región, creando para tal menester el “*Comité Inter-Estatal de Defensa y Seguridad*” en el que se reúnen los Ministros de Defensa de los Estados-miembros. El Protocolo establece la metodología a utilizar en la prevención, gestión y resolución de conflictos por medios pacíficos, recurriendo a la diplomacia preventiva, negociación, conciliación, mediación, a los buenos oficios, al arbitraje y adjudicación por un tribunal internacional, previendo también el establecimiento de un sistema previo de alerta a fin de monitorizar oportunamente tensiones o la eclosión de crisis, y de prevenir la erupción y la escalada de conflictos en la región, algo que hasta el momento se ha revelado como una herramienta eficaz.

En el ámbito de las actividades desarrolladas a favor de la seguridad regional, el establecimiento del “*Pacto de Defensa Mutua*” (2003) y la decisión estratégica de crear una fuerza de entidad Brigada, la “*SDAC Standby Force Brigade - SADCBRIG*” merecen una especial referencia en este marco, en el que Angola ha participado activamente desde su creación. En 2004 la SADC adoptó el “*Strategic Indicative Plan for the SDAC Organs*” (SIPO), documento que ha pretendido identificar las principales debilidades en materia de seguridad y defensa en la Organización, proponiendo alguna medida correctora como la implantación de dos órganos responsables de asociar las comisiones interestatales de política y diplomacia de los Estados-miembros, el “*Interstate Politics and Diplomacy Committee*” que integra a los Ministros de Asuntos Exteriores, y el “*Interstate Defence and Security Committee*” donde están representados los Ministros de Defensa de los Estados-miembros.



Actualmente, la SADC se constituye como la organización subregional que congrega un vasto conjunto de programas de apoyo al desarrollo y a la vertiente de seguridad y defensa, y que ha hecho posible, merced a la integración entre las estrategias de seguridad y las de apoyo al desarrollo sostenido, así como al éxito económico-financiero de la República Sudafricana y Angola, un crecimiento económico consistente y una mejoría en los índices de seguridad regional, lo que la convierte en una organización de referencia en el continente africano.

En este contexto, la realización de los ejercicios militares de la serie “*Dolphin*”, como ya vimos han posibilitado el empleo de medios y fuerzas militares, policiales y civiles en actividades de preparación con la finalidad de incrementar el nivel de operatividad de los contingentes aportados por los Estados-miembros al *SADCBRIG*, aspecto este al que Angola ha prestado particular atención como demuestra la participación en aumento a lo largo de los últimos años en las dinámicas regionales en el ámbito de la *SADCBRIG* y su implicación en estos ejercicios militares conjunto-combinados.

En cuanto a la comparación entre las principales capacidades de las Fuerzas Armadas de los países de la SADC se constata que no existe una posición hegemónica de Angola (como sucede en la ECCAS), sino que la potencia militar, en este caso, es la República Sudafricana. Los números, sin embargo, pueden conducir a cometer un error de apreciación, pues conviene no olvidar la capacidad económica de este país, especialmente en lo que se refiere al PIB, con una clara repercusión en la capacidad financiera, industrial, poblacional, educativa, además de la creciente industria de producción armamentística y de defensa que le confiere, por sí misma, una nítida ventaja sobre los demás países en el seno de la organización.

Por otra parte, las FAA presentan con respecto al resto de países de la región un mayor índice de potencial relativo en todos los componentes (terrestre, aéreo y naval) con mayor expresión en los medios afectos al componente terrestre. Con respecto a los medios aéreos, sean aviones de combate o de transporte, o incluso helicópteros, la ventaja cualitativa y cuantitativa de la FANA es evidente, siendo solo superada por la Fuerza Aérea Sudafricana e igualada por la Fuerza Aérea de la República Democrática del Congo. Sin embargo, aunque el componente naval es aún residual en los países de la SADC, la Marina de Guerra Angoleña se encuentra en un término medio con respecto a los países de la región que cuentan en sus Fuerzas Armadas con una Marina de Guerra o con una Guarda Costera¹⁸.

Algunas reflexiones teóricas sostienen la necesidad de que Angola mantenga unas Fuerzas Armadas organizadas, preparadas y capaces de enfrentarse a las principales amenazas, actuales y futuras, para el país, sin olvidar que el mantenimiento de ese principio debe ser evaluado por causa de las restricciones financieras y de recursos humanos que están asociadas al proceso de reestructuración y redimensionamiento de las FAA. En realidad, esos ajustes resultan necesarios y son fundamentales para el desarrollo sostenido de las Fuerzas Armadas, manteniendo siempre el necesario equilibrio con otras inversiones internas en campos tan importantes como la sanidad, la educación y el sector productivo, con el consecuente detrimento de la prioridad hasta ahora otorgada al área de defensa y seguridad interior.

Así, siendo la disminución del presupuesto de defensa y seguridad una realidad, se hace necesario saber dónde y cómo desinvertir (o mejor dicho, no invertir), sin perjudicar lo esencial de forma que se mantengan los niveles mínimos de operatividad exigibles a las Fuerzas Armadas Angoleñas que le permitan afrontar con éxito tanto las misiones que se le

¹⁸ *Ibid.*, pp. 570-572.



encomienden en el ámbito de las ORA como las de soberanía que le son confiadas por la Constitución.

La profesionalización es una de las formas más utilizadas internacionalmente para resolver este problema, pero el fin del Servicio Militar Obligatorio podría suponer un riesgo muy considerable en un país como Angola, donde constituye la gran escuela de formación ciudadana y, simultáneamente, parece ser uno de los principales vectores de unidad y cohesión nacional, primordial factor de formación del espíritu de identidad en el seno de la reedificación de las Fuerzas Armadas Angoleñas después de 2002.

Las FAA en reestructuración tiene por delante el desafío de hacer más con menos y, a nivel regional, ser uno más entre los instrumentos del Estado Angoleño en el ámbito de su Política Exterior, contribuyendo a la afirmación de Angola en el continente africano.

7. Conclusiones

La República de Angola desarrolla en el ámbito regional de acción una Política Exterior activa y envolvente, en la que parte de sus estrategias están relacionadas con las actividades realizadas por las Fuerzas Armadas Angoleñas en el marco de la SADC y de la ECCAS. Así, la respuesta a la cuestión central, que recordamos: “*¿Qué importancia tiene la participación de Angola en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana?*”, refleja una evidencia asociada a las prioridades de Angola en el ámbito de sus aspiraciones a erigirse como una potencia regional en el África subsahariana y como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con una proyección global.

Para conjugar una respuesta a la cuestión líneas arriba citada se considera importante reflexionar sobre la historia reciente de Angola y sobre el papel de las FAA en defensa de sus soberanía, principalmente de sus fronteras, que ha constituido (y constituye) una preocupación permanente del ejecutivo angoleño, especialmente a través de su componente terrestre (del Ejército, o de sus derivados: la Guarda Fronteriza y la policía Nacional), que ha tenido la difícil tarea de hacer una guerra para ganar la paz y, ahora, apostar por el apoyo al desarrollo del país.

El componente aéreo aporta plusvalías significativas para la prevención y resolución de conflictos en el marco de la APSA. Se constata, sin embargo, una necesidad coyuntural de hacer crecer y dar consistencia operativa al componente naval, aún peligrosamente residual, lo que constituye uno de los principales desafíos para Angola y para las organizaciones regionales en el África subsahariana, la seguridad marítima y la integración del componente naval en la APSA.

De cara al futuro, las FAA se preparan para ser más profesionales, más participativas y operativas en el contexto regional subsahariano, constituyendo un instrumento de la Política Exterior del Estado Angoleño y contribuyendo a la afirmación de Angola en el marco de la UA, SADC y ECCAS, en la región subsahariana y en África.



CRÍTICA DE LIBROS:

Tovar Ruiz, Juan (2014):

La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)

Valencia, Tirant lo Blanch

ISBN: 978-84-9033-515-4, 359 pp.

Javier Morales¹

Universidad Europea / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

Aunque son muy numerosas las publicaciones que en nuestro país han tratado distintos aspectos de la política exterior estadounidense, todavía no contamos con una masa crítica de autores —salvo un reducido número de especialistas— dedicados sistemáticamente al análisis de las decisiones de Washington desde las Relaciones Internacionales, con una continuidad más allá de etapas o conflictos concretos. Juan Tovar, formado en la Universidad Autónoma de Madrid y actualmente profesor en la Universidad de Burgos, constituye una excepción destacada a esta carencia; como parte de una nueva generación de académicos que impulsará sin duda la consolidación de los estudios sobre EE.UU. como área diferenciada en los próximos años.

El libro *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*, que ha publicado recientemente Tirant lo Blanch dentro de su colección de Ciencia Política, desarrolla la investigación realizada por el autor para su tesis doctoral en la UAM, adaptándola a un público que incluye tanto a profesores y analistas como a estudiantes universitarios y otros lectores interesados en temas internacionales. Se advierten dos denominadores comunes a lo largo del texto, igualmente presentes en otras publicaciones del profesor Tovar: la crítica rigurosa a ciertas decisiones de distintas administraciones estadounidenses y la amplia fundamentación teórica, que revela un profundo conocimiento de la literatura tanto clásica como reciente de nuestra disciplina.

Con respecto al primero de estos ejes, el autor trata de desmitificar los estereotipos asociados generalmente en nuestro país a los presidentes que han ocupado la Casa Blanca en los últimos años. Así, se ponen de relieve las continuidades existentes entre Bill Clinton y

¹ Javier Morales Hernández es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea e investigador de UNISCI.

Dirección: Universidad Europea, edif. E, C/ Tajo, s/n, 28670 Villaviciosa de Odón (Madrid).

E-mail: javier.morales@uem.es.



George W. Bush; unidos por la orientación explícita de sus respectivas políticas exteriores — por supuesto, con medios muy diferentes— hacia la propagación de los “valores americanos”, no limitándose a unos intereses nacionales definidos de forma más restrictiva y pragmática. El liberalismo intervencionista de Clinton justificó, por ejemplo, la “intervención humanitaria” en Kosovo con el argumento de detener una masacre contra civiles, pese a que el gobierno de Milosevic no supusiera ninguna amenaza directa para los intereses de EE.UU.; e ignorando además la complejidad del conflicto, donde una guerrilla separatista estaba desafiando con las armas al Estado yugoslavo para hacer realidad sus ambiciones de independencia, finalmente conseguidas con el apoyo de la OTAN. Esta combinación de objetivos idealistas con medios agresivos sería después llevada al extremo por los neoconservadores cercanos a Bush, los cuales no reaccionarían al 11-S combatiendo únicamente al enemigo representado por Al Qaeda, sino embarcándose en una “cruzada” mucho más amplia para liberar a los afganos e iraquíes de sus respectivos regímenes opresores; un proyecto cuyo éxito ha sido ciertamente escaso a la vista de la inestabilidad, violencia y represión de los derechos humanos que continúan atenazando a ambos países.

El segundo hilo conductor del libro explora la influencia decisiva de la “teoría de la paz democrática” en la formulación de estas políticas exteriores estadounidenses. Pese a la utilización sin duda interesada de los argumentos centrados en la expansión de la democracia, como medio de lograr el respaldo de la opinión pública —apelando a sus sentimientos de solidaridad con los pueblos sometidos a dictaduras—, el autor logra demostrar cómo se trataba también de una visión realmente compartida e interiorizada por buena parte de los decisores políticos. Tanto el apoyo desde el exterior a cambios de gobierno —por ejemplo, las “revoluciones de colores” en Georgia o Ucrania— como la intervención militar para implantar nuevos regímenes por la fuerza eran fruto de la misma creencia: que la hostilidad de ciertos Estados hacia Washington sólo podía ser consecuencia de sus carencias democráticas, las cuales serían solventadas desalojando del poder a las élites gobernantes y sustituyéndolas por otras supuestamente más receptivas a los valores occidentales. Sin embargo, esta estrategia demostró una catastrófica imprudencia al no prever las graves consecuencias para la estabilidad y cohesión interna de los países invadidos, en forma de lucha insurgente y/o terrorista; además de la escasa viabilidad de un proyecto de *nation-building* a gran escala en sociedades fracturadas por divisiones étnicas y religiosas, carentes de cualquier tradición democrática sólida.

La estructura de la obra refleja esta combinación de argumentación crítica con sustentación teórica. Los dos primeros capítulos analizan los orígenes filosóficos de la idea de “paz democrática” y su aplicación práctica desde el idealismo wilsoniano hasta su reformulación por la Administración Clinton. Los tres capítulos restantes realizan estudios de casos concretos en los que se han aplicado estos principios como fundamento de las políticas estadounidenses: Haití, Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak, con el 11 de septiembre de 2001 actuando como nexo entre el “imperialismo liberal” de Clinton y el “liberalismo imperial” de Bush. Esta estructura plantea quizás el problema de la multiplicidad de escenarios y etapas, que impide profundizar en cada uno de los conflictos de forma suficiente para atender a sus peculiaridades específicas; un inconveniente al que todo estudioso de la política exterior de EE.UU., por otra parte, difícilmente puede escapar por completo, como resultado del carácter de superpotencia global de ese país. No obstante, la utilización de títulos más explicativos en lugar de puramente descriptivos para cada apartado podría facilitar al lector seguir los argumentos que se pretende demostrar en cada uno de ellos; asimismo, tampoco parece necesario dedicar un capítulo aislado al impacto del 11-S, teniendo en cuenta su brevedad. Se trata en todo caso de cuestiones formales que no afectan al rigor del contenido, pero que ayudarían a presentar éste de forma más clara y estructurada.



Sin duda, nos encontramos ante un libro muy ambicioso por la amplitud de su objeto de estudio, en tres vertientes: como presentación de una teoría, estudiada en gran profundidad; como análisis de las decisiones de política exterior de varias administraciones estadounidenses; y como descripción de las transformaciones en el sistema internacional a lo largo de dos décadas de nuestra historia reciente. Pero quizás su mayor valor se encuentre en la reflexión que permite realizar al lector a lo largo de todas sus páginas, y que constituye una valiosa advertencia tanto entonces como hoy: los peligros de un idealismo ignorante de la complejidad de ciertos conflictos internos y de sus repercusiones globales; etnocéntrico en su aplicación de conceptos occidentales a culturas que han seguido una evolución histórica muy diferente; paternalista en su actitud de superioridad moral hacia todas aquellas sociedades que no compartan su modo de vida; y abiertamente cínico al seleccionar únicamente como “beneficiarios” de esta expansión *manu militari* de la democracia a aquellos países que obstaculizan sus intereses geopolíticos, tolerando en cambio a regímenes igualmente autocráticos y represores pero firmemente alineados con las políticas de Washington. La prudencia aconsejada por los autores realistas² sigue siendo una lección necesaria para los líderes de ese país, demasiado influidos aún por tentaciones intervencionistas revestidas de buenos propósitos.

² Un ejemplo reciente, sobre la crisis de Ucrania, es Walt, Stephen M.: “No Hawks Here: When It Comes to Conflict in World Politics, Realists Are the Peaceniks of Post-Cold War America”, *Foreign Policy*, 17 de abril de 2014, en http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/17/no_hawks_here_realists_international_relations_war_peace.





CRÍTICA DE LIBROS:

Warner, M. (2014):
The rise and fall of intelligence: An international security history
Washington, Georgetown University Press
ISBN: 9781626161030, 406 pp.

Gustavo Díaz¹
Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

Con algo más de 420 páginas este libro está dividido en una introducción y siete capítulos y una conclusión. El autor, Michael Warner, presenta la evolución del concepto de inteligencia desde un doble punto de vista. En primer lugar realiza un repaso exhaustivo de la aplicación de la inteligencia en distintas estructuras de poder, principalmente en el desarrollo de Estados Unidos. Para Warner, la inteligencia está estrechamente ligada al concepto de soberanía argumento recurrente en toda la obra de Warner y que se plasma magistralmente a lo largo de toda la obra. Este autor es uno de los máximos exponentes en los estudios de inteligencia de la unión entre inteligencia y secreto. Entendiendo este último como un elemento fundamental del concepto inteligencia.²

En términos generales, Warner, como buen historiador, realiza un excelente análisis de cómo han revolucionado los distintos avances tecnológicos el uso y desempeño de la inteligencia en estas estructuras de poder desde la época de los imperios al momento actual. Es cierto que mucho ha cambiado la inteligencia y su aplicación desde el inicio de los tiempos a la actualidad. La idea que Warner trasmite es que esta herramienta no es un fin en sí mismo y que su aplicación, por tanto, está condicionada por la estructura en al que se aplique y el contexto temporal en la que se encuentre. Sin embargo, para el estudio de la inteligencia es importante entender y profundizar en la esencia del término. En aquellos elementos que no

¹ Gustavo Díaz Matey es profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: gdiazmat@cps.ucm.es.

²Según Warner: "Intelligence is secret, state activity to understand or influence foreign entities.", en: Warner, M. "Wanted: A Definition of Intelligence", *Studies in Intelligence*, vol. 46, nº 3 (2002), en <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html>.



cambian con el paso de los años, que permanecen inmutables y que en última instancia individualizan el término y lo definen.

En el estudio en profundidad de estos argumentos encontramos otra de las bases que configuran la naturaleza del término inteligencia: **la concepción del “otro”**. La inteligencia, por sí misma, supone el intento de maximizar lo propio con respecto del “otro”, que es considerado extraño, ajeno al grupo. Según esta concepción la inteligencia existe porque unos actores tratan de conseguir información reservada de otros ocultando la suya propia. El uso de la inteligencia supone la toma de conciencia del “otro”, de la diversidad de intereses y de la diversidad de interpretaciones de la realidad. La inteligencia es fruto de la subjetividad del ser humano y es **usada como una herramienta** contra lo diferente. Y este es el origen de la contrainteligencia, de la protección de los intereses propios ante los esfuerzos de otros por conseguir los suyos, y de las actividades realizadas para maximizar la situación propia con respecto a la de los demás.

En resumen, el término inteligencia posee dos partes diferenciadas que completan **su esencia**. La naturaleza del concepto inmutable desde la antigüedad, la cual está basada en la información y la prevención y que consistente en proporcionar información útil que ayude al proceso de toma de decisiones. Tanto en las acciones destinadas a proteger la propia información de los esfuerzos de conocimiento del “otro”, como en las acciones encubiertas, destinadas a maximizar los intereses propios. Por otro lado, **el carácter** del término, que puede ser revolucionario y es dependiente de la *estructura* en la que se lleva a cabo el trabajo de inteligencia, donde distintas organizaciones tienen métodos propios que caracterizan e individualizan su aplicación y uso en otros sistemas. En ocasiones, este carácter se puede ver influenciado por los cambios (culturales, tecnológicos, profesionales, entre otros) que, a través de los *tiempos*, la actividad ha sufrido ido sufriendo. Por tanto, la esencia de la inteligencia expuesta anteriormente es independiente de los cambios temporales que la aplicación de esta herramienta ha sufrido a lo largo del tiempo en las diversas organizaciones donde se ha implantado.

Todo lo demás son añadidos, como lo son los servicios de inteligencia. Es cierto que los servicios de inteligencia realizan inteligencia, pero no toda la inteligencia la realizan exclusivamente los llamados servicios de inteligencia. De hecho, los términos inteligencia y servicios de inteligencia no son equivalentes. La distinción principal reside en que si bien la función principal de la inteligencia es que los encargados de tomar decisiones en cualquier organización dispongan de mayores alternativas de elección consiguiendo superioridad estratégica a través de una superioridad informacional; los servicios de inteligencia no son más que una herramienta de la maquinaria del Estado que realiza labores de inteligencia.

Este análisis presentado en los capítulos del 1 al 5 ayuda al autor a presentar la evolución del uso de la inteligencia en actores no estatales hasta llegar al capítulo 6, donde desarrolla de forma extraordinaria el concepto de ciberespacio y expone los riesgos y oportunidades que este supone no solo para el concepto de Seguridad Nacional, también para los propios Servicios de Inteligencia.

Posteriormente, en el capítulo 7 el autor expone lo que ha significado para la inteligencia la amenaza terrorista con especial atención al terrorismo de cuarta generación manifestado en el terrorismo de corte islamista de Al Qaeda. Es aquí, en este mismo punto Warner analiza de forma benevolente lo que supuso para la Comunidad de Inteligencia estadounidense la politización de la inteligencia en el caso concreto de las armas de destrucción masiva en Irak. Quizá por estar influido por autores como Amos Kovacs que acercan el uso de la inteligencia a la implementación de la toma de decisiones. Algo que se



puede ver a lo largo de la obra de Warner cuando desarrolla el concepto de influencia o habla de la definición del término en otros trabajos.³

Caben destacar dos carencias fundamentales en una obra de estas características. En primer lugar, se echa de menos en la última parte una mayor profundidad en el impacto de la inteligencia en conflictos como Iraq o Afganistán; más si cabe cuando durante todo el libro el autor utiliza la primera Guerra Mundial y la Segunda como hechos fundamentales en la configuración del actual sistema de inteligencia en Estados Unidos. Es obvio que el desarrollo de conflictos como Afganistán o Iraq están teniendo una importancia clave en la configuración actual de este sistema y tendrán repercusiones en el futuro.

Por otro lado, el autor se centra, como muchos otros antes en la inteligencia estadounidense pasando por alto otras realidades. Un buen ejemplo es el libro del Davies Philips y Kristian Gustafson sobre las estructuras de inteligencia fuera del ámbito anglosajón.⁴

En definitiva, esta obra de Michael Warner es una pieza clave para los estudios de inteligencia y su futuro a corto y medio plazo. No sólo por la influencia que ha tenido y tiene el autor en el desarrollo del concepto de inteligencia con dos aportaciones esenciales. La primera es que inteligencia es anterior al concepto de Estado de 1648 y la segunda la importancia del secreto como elemento definitorio del término. Estas ideas plasmadas a lo largo de toda su obra quedan reflejadas de forma clara en este libro y son fundamentales para entender como el autor define el término bajo la idea de soberanía e influencia. En esta misma línea el autor ya en las primeras páginas (p.5) desarrolla la idea de la importancia de los estudios de inteligencia y la contribución que la historia como disciplina hace a tal fin.

Hoy sabemos que la toma de decisiones que no se basa en patrones estables, se rige por meras elecciones al azar con un 50% de acierto, pero también con un 50% de error. De este modo, partiendo de patrones estables basados en referencias pasadas adquiridas por la experiencia propia o de otros, desde el principio de los tiempos, los monarcas, caudillos y comerciantes de los distintos pueblos, posteriormente Estados y entidades empresariales, han buscado la manera de “ver lo que hay al otro lado de la colina”, tanto para conseguir ventajas en la toma de decisiones, como para evitar sorpresas estratégicas, por medio de una superioridad en la información. Este sería uno de los elementos principales del término inteligencia. La reducción de la incertidumbre en cualquier proceso de toma de decisiones. El libro de Warner contribuye de forma significativa al desarrollo de esta idea, no sólo porque ayuda a entender el para qué de la inteligencia, también porque analiza en profundidad cómo ha evolucionado la implementación de este concepto en Estados Unidos, contribuyendo de forma significativa a la implementación de la política desde la Seguridad Nacional.

Cuando Sherman Kent afirmaba que la inteligencia era información concerniente a la seguridad nacional en 1949, los actores no estatales se encontraban relegados a un segundo plano y la lucha de Bloques situaba a los servicios de inteligencia estatales en el ojo del huracán. Hoy, sesenta y cinco años después, los servicios de inteligencia siguen siendo la punta de lanza de la seguridad del Estado y así seguirá siendo, pero ya no son los únicos actores a tener en cuenta en el juego de la inteligencia.

Así, en la naturaleza de los servicios de inteligencia (que no de la inteligencia) se encuentra la respuesta al porqué de las diferencias en su estructura. Cada servicio de inteligencia del mundo tiene unas peculiaridades distintas, protocolos propios y estructuras

³ *Ibid.*

⁴ Davies, P. H. J., y Gustafson, K. (2013): *Intelligence elsewhere: Spies and espionage outside the Anglosphere*, Washington, DC, Georgetown University Press.



dispare. Buscando el porqué de esta situación, la respuesta es obvia, porque los servicios de inteligencia son un reflejo de la organización política y el espacio temporal en el que operan.

Por tanto, si durante la Guerra Fría los servicios de inteligencia, de cada lado del telón de acero, debían prestar gran atención al desarrollo de capacidades militares del enemigo, las amenazas y riesgos que caracterizan el entorno internacional en este comienzo del siglo XXI hace que la balanza de los objetivos de la inteligencia se incline más hacia las intenciones. Tampoco podemos ser ajenos a los cambios acontecidos en las últimas décadas y a la proliferación de actores no estatales en la esfera internacional, entendida como la manifestación tangible de las concepciones del uso de la inteligencia como herramienta para la defensa del interés nacional, (concepto determinante en las políticas exteriores de cada país y muy ligado al ascenso del estado nación como forma moderna de asociación) exclusiva de los Estados ha quedado superada.

Algo que Warner trasmite a lo largo de estas 424 páginas es que hoy la realidad es mucho más compleja y que por tanto, cada vez queda más claro que la idea de interés nacional queda en entredicho. Pero no sólo por las cuestiones que el autor plasma en el libro, las de seguridad dura. El mundo está cambiando y nuevas realidades se imponen a la tradicional soberanía de los Estados, como la proliferación de intereses contrapuestos dentro de la sociedad y la falta de cohesión social dentro de las fronteras estatales. Pero también otras amenazas se ciernen sobre las agendas de seguridad de los Estados y por tanto de los Servicios de inteligencia como son la lucha por los recursos escasos, la escasez de alimentos o las fuentes de energía, o como las cuestiones medioambientales. En definitiva, riesgos que superan las fronteras nacionales y la capacidad de dar respuestas unilaterales y unidimensionales.⁵ Nos encontramos ante un entorno más complejo, más problemático y más interdependiente donde la cooperación y la competición van de la mano.⁶

⁵ Partiendo de la idea de Morgenthau de interés nacional, identificado con la extensión de la influencia y la supervivencia del Estado, se justifica la existencia de los servicios de inteligencia en la concepción del realismo histórico como arma básica en la lucha contra las amenazas (interiores y exteriores) a las que un Estado debe hacer frente: Morgenthau, Hans J. (1948): *Politics among Nations*, New York, p.14; Morgenthau, Hans J. (1952): "The National Interest of the US", *American Political Science Review* 66, pp. 961-998; Rosenau, J. N. (1961): *International politics and foreign policy a reader in research and theory*, New York, Free Press of Glencoe; Burchill, S. (2005), *The national interest in international relations theory*, Houndmills, Palgrave Macmillan, p.39; Vasquez, J. A. (1983): *The power of power politics: a critique*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, p.215; Jervis, R. (2002): *International Relations and the Challenge of Postmodernism: Defending the Discipline*, Columbia, University of South Carolina Press, p.2; Kaplan, M. A. (1957): *System and process in international politics*, New York, Wiley; Nye, Joseph S. (2004): *Soft power the means to success in world politics*, New York, Public Affairs; Keohane Robert O. y Nye Joseph (1977): *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little, Brown.

⁶ A este respecto ver: Díaz, M. G. (2011): *Los servicios de inteligencia ante el siglo XXI*, Madrid, Chavín.



CRÍTICA DE LIBROS:

Antonio Blanc Altemir (2012):

La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe

Madrid, Tecnos

ISBN: 9788430955985, 288 pp.

Mercedes Guinea¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

En la presente obra el Doctor en Derecho y Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida, Antonio Blanc Altemir, aborda la ambiciosa tarea de analizar en profundidad cincuenta años de relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo, sin olvidar los recientes desafíos como las conocidas como "Primaveras Árabes" y la respuesta de la comunidad internacional. Se trata de un trabajo comprensivo y riguroso recomendado para cualquiera que quiera tener una visión detallada del desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y su vecindad más conflictiva, los países de las riberas Sur y Este del Mar Mediterráneo.

Este libro, a nuestro juicio, reúne determinados rasgos que denotan un profundo conocimiento por parte del autor tanto de las características y dinámicas de la política europea como de la situación objetiva de los países destinatarios de este modelo de relaciones bilaterales y multilaterales. En este estudio, desarrollado desde la óptica del Derecho Internacional Público, el autor se apoya en la documentación más relevante procedente de las instituciones europeas así como en una amplia y bien seleccionada bibliografía. La óptica jurídica y el estudio detallado de acuerdos y Reglamentos que recogen marcos de financiación y programas se complementa con un acertado análisis político, que constituye una de las fortalezas de la obra.

¹ Mercedes Guinea Llorente es Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), titular del Módulo Europeo Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social". Es igualmente investigadora senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail:



Se trata de un estudio comprensivo, en la medida en que expone y analiza cronológicamente toda la evolución experimentada por este marco de relación, planteado desde la Comunidad/Unión Europea. Es un trabajo valorativo, ya que tras cada una de las etapas políticas presenta una evaluación de los resultados alcanzados por la política y si se han cumplido o no los objetivos y expectativas planteados al inicio. Resulta especialmente relevante el análisis amplio y en profundidad de las causas y factores que explican el limitado éxito de cada una de las propuestas de las diferentes etapas. Esa evaluación no se fija sólo en las limitaciones de la política europea y los posibles intereses contrapuestos de los Estados miembros, sino también en los factores provenientes de los países del Sur, destinatarios de la política. El rigor de ese análisis le permite al final hacer propuestas y presentar vías para la reflexión sobre cómo reforzar la legitimidad y eficacia de una política destinada a la región donde la Unión Europea encuentra más desafíos a su seguridad en el momento actual.

La obra comienza en su capítulo I exponiendo los primeros acuerdos de carácter comercial preferencial ofrecidos por la entonces Comunidad Europea a determinados Estados de su vecindad Sur en la década de los setenta. Este conjunto de acuerdos eran muy diferentes entre sí y no respondían a un modelo general, lo que, a juicio del autor, no proporcionaba "una coherencia y un contenido homogéneo a la acción de las Comunidades Europeas en el Mediterráneo Sur" (p. 24). La década de los setenta ve nacer la Política Global Mediterránea como un intento de dotar de un "enfoque global" al conjunto de relaciones, pero que no logró superar la dimensión bilateral con una birregional. Consiguió consolidar una política con tres ámbitos de referencia, el comercial, el industrial y la cooperación al desarrollo, que sin embargo no bastó para aminorar las diferencias estructurales entre las dos orillas del Mediterráneo (p.28).

A finales de la década de los ochenta, al constatar el deterioro de las condiciones socioeconómicas de los países socios, la Comisión propondrá una reorientación de la política: la Política Mediterránea Renovada. El nuevo enfoque se planteará como principal objetivo el desarrollo económico de los países del Sur a través de medidas como apoyo a las reformas económicas de estos países, potenciación de la inversión privada, incremento de los fondos comunitarios destinados a esta región, mejora del acceso de los productos de estos países al mercado comunitario y establecimiento de cauces de diálogo político y económico. A pesar de que supone un salto cualitativo, factores atribuibles tanto a la Comunidad Europea como a los propios destinatarios harían que el balance global de la acción comunitaria en el Mediterráneo continuara siendo "desigual y limitado" (p. 32).

El epígrafe final del Capítulo I se dedica a estudiar detalladamente el proceso que conduce a la convocatoria de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, proceso que coincide con la ventana de oportunidad abierta con el final de la Guerra Fría, y donde la iniciativa de la Presidencia española resultó proverbial.

El Capítulo II analiza la nueva concepción de las relaciones euromediterráneas puesta en marcha por la Asociación Euromediterránea (AEM), también conocida como Proceso de Barcelona "que nació con una voluntad declarada de tolerancia y de aproximación entre los pueblos de ambas orillas" (p. 51). Se aborda en primer lugar la dimensión multilateral del Proceso, con un estudio cronológico de las distintas Conferencias Euromediterráneas, su funcionamiento, dinámicas políticas, objetivos y realizaciones. El estudio progresivo de la dimensión multilateral, con los consensos alcanzados en cada una de las citas, llegará hasta su coexistencia con la Política Europea de Vecindad y su sustitución por la Unión para el Mediterráneo.

A continuación, en el marco del Proceso de Barcelona el autor analiza la dimensión bilateral con el estudio detallado de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación,



instrumento que junto con la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados del Sur, iban a poner en marcha la Zona Euromediterránea de Libre Comercio. Se estudian las características y contenidos fundamentales de estos Acuerdos en su triple dimensión de diálogo político, comercio y cooperación en ámbitos económicos y financieros, tecnológicos, medioambiental, social, cultural y educativo. Para el autor, los Acuerdos Euromediterráneos presentan algunas limitaciones o "zonas de sombra" (pp. 71-73): promueven una bilateralización de la política y una competencia entre países del Sur en detrimento de la ansiada dimensión multilateral; su complejidad que lleva a que el proceso de adopción y ratificación sea excesivamente lento; y su fracaso en términos económicos, ya que no llegan a paliar las deficiencias estructurales de los países del Sur.

Seguidamente, en el capítulo II el autor aborda la financiación de la Asociación Euromediterránea, incluyendo un exhaustivo análisis de los dos programas comunitarios que la sustentan, el MEDA I, vigente entre 1995 y 1999, y el MEDA II, para el periodo 2000-2006, junto con los fondos destinados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Se estudian los fondos destinados, los objetivos de financiación establecidos, así como la gestión e implementación. La evaluación del programa muestra, según el autor, que la financiación comunitaria no estaba a la altura de los desafíos ya que no llega a tener un impacto en los destinatarios al no alcanzar el 1% de su PIB como media (p. 85); no estaban suficientemente focalizados (p. 86); tenían algunas dificultades en la gestión de los proyectos (p. 87); no cubría suficientemente la cooperación regional y se topó con obstáculos tecnocráticos (p. 88).

Los Capítulos III y IV van a ser dedicados por el autor a abordar correlativamente los resultados del Proceso de Barcelona y su evaluación. Las realizaciones o resultados son recogidos analíticamente en relación a las tres cestas: la cooperación política y de seguridad, la cooperación económica y la cooperación social, cultural y humana. En el primer ámbito, en lo relativo a los conflictos regionales se defiende que este Foro no ha sido decisivo, dado que la UE ha aceptado el liderazgo estadounidense, y sus intentos de fomentar el diálogo político tampoco han ofrecido resultados reseñables. En el ámbito de la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia, el autor defiende que el balance "es más que discreto", dada la falta de voluntad política de la UE para utilizar los instrumentos a su alcance (p. 99). Tampoco se considera adecuada la utilización del marco de la AEM para abordar los desafíos de la UE en materia de flujos migratorios y lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. En la cesta de la cooperación económica, financiera y comercial se detallan las distintas iniciativas de modernización de los sectores económicos de los países del Sur y de cooperación entre actores privados y la financiación comunitaria para la modernización de las economías y la liberalización comercial. En lo que se refiere a la tercera cesta se recogen todas las iniciativas que promueven el diálogo entre culturas y la cooperación cultural y entre sociedades civiles.

El Capítulo IV, a pesar de su brevedad, destaca por su importancia ya que aborda una evaluación de la AEM y las causas y factores que explican sus limitaciones. Entre ellos el autor destaca el condicionamiento del no resuelto Conflicto de Oriente Medio, el hecho de que la UE pronto tuviera otras prioridades con la ampliación al Este de Europa, factores unidos a elementos de la Política como la lentitud de adopción de los Acuerdos y las limitaciones de la financiación y otros factores atribuibles a la situación de los países del Sur, como su escaso desarrollo económico, su fragilidad institucional y política, la falta de cooperación entre ellos, el escaso comercio Sur-Sur y la baja Inversión Extranjera Directa. A pesar de que continúen los desequilibrios y asimetrías entre las dos orillas, el autor sin embargo defiende una serie de aportaciones de la AEM, como la creación de un marco de diálogo político y de dinámicas de cooperación, el impulso de reformas económicas y estructurales y el acercamiento de culturas y civilizaciones (p. 125).



El salto cualitativo a la Política Europea de Vecindad (PEV), propuesto desde la Comisión en 2003, se aborda en el Capítulo V, donde se explican las características fundamentales de esta política eminentemente bilateral y transformadora que propone la participación en el mercado interior y en determinados programas y políticas comunitarias de aquellos países terceros que sean capaces de emprender una serie de reformas políticas y económicas de gran calado acordes con los valores de la Unión, sobre la base de la condicionalidad y progresividad. Se explican en este capítulo los principales instrumentos de la PEV, como son los Planes de Acción, que sirven de dirección para la adopción de reformas; y el instrumento financiador -el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación- exponiéndose su cuantía, objetivos y funcionamiento.

Se expone y analiza igualmente la reorientación experimentada por la PEV como consecuencia de los acontecimientos de la Primavera Árabe en 2011, que pretende incentivar más el avance de estos países hacia la democracia y los derechos humanos, la consecución de un desarrollo económico sostenible e integrador y el refuerzo de los sistemas de sanidad y educación (p. 153). La valoración que le merece al Profesor Blanc la concepción y aplicación de la PEV es más bien crítica, considerando que en su diseño ha primado el interés unilateral de la UE y que la condicionalidad reinante no resulta eficaz ya que ha terminado por desplazar el protagonismo europeo en esta región en detrimento de otros actores internacionales, como China (p. 160). Igualmente considera que no se han logrado, por diversas razones, los objetivos de estabilización previstos y que la progresividad ha terminado primando la competencia entre Estados frente a la multilateralidad de los marcos anteriores.

El Capítulo VI, por su parte, expone y analiza la iniciativa de la Unión por el Mediterráneo (UPM) en 2007, puesto en marcha como un nuevo impulso multilateral al Proceso de Barcelona, al que se suma. Se comienza exponiendo el proceso de gestación política y aprobación de este nuevo marco político, que pone el énfasis sobre el desarrollo de proyectos de cooperación regional, analizando especialmente la Declaración Final de la Cumbre de París que es su texto fundacional. Se explica detenidamente el nuevo marco institucional de la UPM que pretende institucionalizar y dar permanencia y estabilidad a la cooperación regional en el Mediterráneo a través de la creación de una Copresidencia, un Comité Permanente Conjunto, Altos Funcionarios y una Secretaría. Igualmente se estudian otros órganos instaurados para extender la cooperación multilateral a otras instancias distintas de las puramente intergubernamentales, como la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la Asamblea Regional y Local Euromediterránea. El balance que le merece al autor este nuevo proceso es “decepcionante” (p. 188), siendo una iniciativa que adolece de las mismas carencias de marcos políticos anteriores. El estallido de la crisis financiera al mismo tiempo ha dañado sus posibilidades al no destinar una financiación suficiente desde la UE ni lograr captar la inversión privada necesaria para financiar los proyectos.

El autor analiza en el capítulo VII el proceso de cambio político conocido como la “Primavera Árabe” y la respuesta dada por la comunidad internacional. Consideramos que este capítulo constituye un añadido muy necesario, aunque parezca algo ajeno al tema, por la relevancia que tiene para el sistema internacional en su conjunto, y para la política de la Unión Europea hacia el Mediterráneo. Suponen cambios políticos de relevancia en los países destinatarios de estas políticas en el menor de los casos, cambios de sistema en algunos de ellos e, incluso, conflictos con un enorme efecto desestabilizador, como es el caso de Libia y Siria. Se analizan los procesos políticos y los factores y actores comunes y específicos que caracterizan las revueltas de Túnez, Egipto, Libia y Siria, que constituyen cambios de régimen o conflictos de difícil solución. Por separado, se analizan las especificidades de los procesos políticos de Jordania, Marruecos y Argelia, donde las reivindicaciones populares se han canalizado en el seno de los regímenes existentes.



Se estudia detalladamente la respuesta de la comunidad internacional y de la propia Unión Europea en todos los casos expuestos, que denotan los efectos perniciosos de la *realpolitik* practicada por parte de Estados Unidos y la UE frente a los regímenes autoritarios de estos países. Se estudian detalladamente las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que permitieron la intervención de algunos de los Estados de la OTAN –y de la UE- en Libia y el desarrollo de la intervención y el conflicto. Se subraya en este respecto el bajo perfil político de la UE “que se ha limitado a ir a remolque de otras organizaciones e iniciativas” (p. 236). En el caso del conflicto sirio, se expone igualmente la inacción en este caso de la comunidad internacional, por el veto de China y Rusia en el Consejo de Seguridad y la actuación concreta de la UE, que se ha caracterizado por una política declarativa en contra de las actuaciones de Al-Assad y la adopción de sanciones.

El Capítulo VIII, que corona el trabajo, tiene un especial interés por su carácter especialmente propositivo. A la luz de los análisis desarrollados, el autor plantea la “necesidad de un nuevo enfoque que supere el actual estancamiento de las relaciones euromediterráneas” (p. 253). Propone que los valores democráticos y los derechos humanos sean los “ejes” de ese nuevo enfoque, si bien tienen que superar el estadio de la retórica y aplicarse efectivamente, como ya se ha hecho en numerosas ocasiones en el caso de países en proceso de adhesión. El segundo de los grandes objetivos que debe perseguirse con una fuerza renovada es el crecimiento económico que acabe con la pobreza, como único modo de disminuir la brecha entre las dos orillas, a través de la cooperación comercial, económica y financiera y la atracción de inversión privada. El autor también defiende la necesidad de lograr un papel destacado para la sociedad civil, verdadera promotora de la asunción de valores democráticos, y la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil como medio para desarrollar el diálogo intercultural. Aboga por la intensificación de la cooperación sectorial en ámbitos de interés común como el medioambiental, los transportes, la energía, la educación y la innovación, el turismo y el sector agrícola y el desarrollo rural. Finalmente, defiende la necesidad de reorientar la asistencia financiera de la UE, que resulte capaz de contribuir a los objetivos establecidos.

En el breve capítulo final el autor concluye que, a pesar del voluntarismo demostrado, la política europea aún no ha encontrado un modelo, lo que explica los modestos resultados alcanzados hasta la fecha por todas sus iniciativas (p. 271). Subraya, en esta recapitulación, algunas de las causas del fracaso, como el “excesivo dirigismo” por parte del norte, la contaminación producida por el conflicto de Oriente Medio o la hipocresía de la UE que ha predicado democracia y derechos humanos pero se ha aliado con regímenes autoritarios. Las incertidumbres que la Primavera Árabe han traído a la región hacen cada vez más necesario plantear una nueva estrategia hacia la región, que muestre la importancia que la UE otorga efectivamente al Mediterráneo. Estrategia que, a juicio del autor, ha de tener en cuenta tres nuevos factores: el necesario efecto multiplicador de las diferentes iniciativas que coexisten en el Mediterráneo –UEM, PEV y UPM-; la presencia de nuevos actores internacionales en la zona; y el carácter panárabe de las revueltas y los desafíos que quizás pidan una ampliación de los destinatarios de la política, para incluir a la Península Arábiga y el Golfo Pérsico.





CRÍTICA DE LIBROS:

Sánchez Ortega, Antonio José (2014):
Rusia, el poder y la energía
Madrid, Plaza y Valdés
ISBN: 978-84-15271-70-3, 263 pp.

Eric Pardo¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

En esta nueva obra de Antonio José Sánchez Ortega¹, tras la publicación hace dos años de *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*, el autor nos ofrece una sólida incursión en el campo de la energía en sus dimensiones más políticas, y ello aplicado a una región, el espacio postsoviético, donde política y energía van necesariamente de la mano. Se ofrece al lector con ello, una obra valiosa para entender las complejas relaciones que se establecen en el campo de la energía entre una diversidad de imperativos, no solo económicos, sino igualmente políticos, y donde el concepto de seguridad energética se torna más multidimensional que un mero enfoque económico nos daría a entender. Invitar al lector a hacer este descubrimiento con Rusia como objetivo, enmarcada en una dura pugna por rehacerse tanto en el espacio post-soviético como en el escenario internacional, es probablemente la elección más acertada, y ello por dos razones: por el elevado nivel de politización que la energía ha alcanzado en esta región y por la actualidad que lleva tomando desde hace meses la política de fuerza de Rusia frente a Ucrania.

La obra *Rusia, el poder y la energía*, destaca ante todo, por su capacidad para mostrar la complejidad del panorama energético, y por ende también, geopolítico, de todo el espacio post-soviético. Todo el espacio surgido tras la caída de la URSS es un espacio regional en el que la Federación Rusa ocupa un espacio de centralidad, alrededor de la cual se sitúan las otras ex-repúblicas. Ello ha tenido unas consecuencias en el plano energético muy manifiestas, y que el autor nos muestra con claridad: Rusia como país productor de hidrocarburos, es exportador para muchos de estas ex-repúblicas (véase Ucrania), sigue manteniendo relaciones energéticas con todo el continente europeo, ya sean países de Europa occidental o antiguos regímenes comunistas (casi todos integrados hoy en día en la Unión

¹ Eric Pardo Sauvageot es estudiante de doctorado en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, es investigador junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: epardosauvageot@hotmail.com.



Europea), y por tanto, depende de una serie de países de tránsito con los que habrá de lidiar. Aparte de ello, la ex-URSS tiene en su seno otra serie de países productores en Asia Central (Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán) y el Cáucaso (Azerbaiyán), que tienen un significado diferente, según los intereses de Rusia, o de consumidores europeos (además de China, Irán y Turquía): para Rusia, representan recursos en hidrocarburos complementarios para mantener sus compromisos tanto domésticos como internacionales; para los países consumidores, son alternativas a una excesiva dependencia de Rusia, lo cual activa juegos de competición con Moscú. En resumidas cuentas, encontramos en la difícil configuración energética resultante de la caída de la URSS², países productores, países consumidores y países de tránsito. El hecho, además, es que las categorías se solapan (Ej: Ucrania y Bielorrusia son países de tránsito a la vez que son consumidores de hidrocarburos rusos) y se dan complejas relaciones de interdependencia energética donde cada actor encuentra elementos de asimetría a su desfavor, que le impelen a cambiar el estatus quo (Ej: tanto los países europeos como Rusia se sienten en exceso dependientes el uno del otro) (p. 20).

Sin embargo, no es solo la energía lo que nuestro autor intenta mostrarnos, sino, como bien dice el título de la obra, el poder. En este sentido, Sánchez Ortega nos proporciona una certera explicación de por qué haber elegido como objeto de estudio Rusia y nos clarifica cuáles son los límites al uso de las fuentes de hidrocarburos para fines políticos, puesto que ese es el tema central de esta obra:

"Dicho trabajo tiene como objetivo fundamental analizar en qué medida la energía permite ser instrumentalizada por los estados que la exportan y ser convertida en un recurso de poder en sus relaciones con otros estados" (p. 15) (...) "lo que pretendemos en este trabajo es, claramente, analizar el uso del poder, energético en este caso, en la acción exterior de Rusia" (p. 23) "objetivo, es demostrar empíricamente con el análisis de los hechos si la energía es usada como recurso de poder, así como las condiciones en que esto se realiza (p. 18).

El autor da a entender, además, que de este estudio se busca extraer lecciones sobre el poder en general, algo íntimamente relacionado con el enfoque teórico adoptado, el de la escuela del realismo clásico. En lo que a la energía en sí se refiere, el objetivo sería, pues, determinar hasta qué punto es posible el uso de la energía como elemento de poder. En este sentido, la introducción condensa a la perfección cómo ha evolucionado el mercado internacional de la energía desde la crisis del petróleo del 73, y cómo la conformación progresiva de un mercado internacional ha venido limitando la posibilidad de utilizar el petróleo con fines políticos (p. 16). Así mismo, el autor distingue muy pertinentemente las diferencias entre petróleo y gas natural, estando para este último, el mercado en un estado de menor desarrollo, y con mayor dependencia de gasoductos, estableciéndose, pues, una mayor dependencia y una menor flexibilidad para cambiar de suministradores o clientes (*Idem.*). El autor rebaja los posibilidades de que a nivel mundial se pueda recurrir a la energía con fines políticos, más allá de *"forma aislada y circunstancial"* (p. 17). En cambio, sí opina que la situación es diferente en Eurasia, donde efectivamente, la dependencia de ductos (tanto para gas como para petróleo) hace que no exista un verdadero mercado y donde las relaciones de dependencia son difíciles de doblegar. Ello otorga margen para ejercer chantaje con la energía y abusar de una posición de poder (pp. 69-70). Es pues esta región un óptimo estudio de caso (p. 18), siendo la elección del autor, sin duda alguna, acertada.

² El autor va a hacer uso del término Eurasia (p. 17), que englobaría no solo el espacio post-soviético, sino también, la UE y el resto de países asiáticos. Parece una elección acertada, pues las dinámicas energéticas y de poder que se dan en la ex-URSS están relacionadas y afectan a su vez a prácticamente todos los estados de esta unidad geográfica.



Después de dedicar el capítulo 2 (pp. 23-45) al marco teórico, al que preferimos referirnos algo más abajo, Sánchez Ortega dedica el capítulo 3 (pp. 45-69) a los elementos que sustentan la política de poder de Rusia, donde encontramos tres partes: la primera, introduce en cuatro páginas (pp. 45-49) los elementos en los que Rusia sustenta su poder, tanto su riqueza energética, como su capacidad militar y proyección exterior; la segunda, que representa la parte central de este capítulo, explica el proceso de renacionalización de la energía y de limitación de la presencia extranjera en el país, mostrándonos el panorama energético tras la caída de la URSS y la posterior llegada, tras los turbulentos años 90, de Vladimir Putin, que lleva a cabo este proceso. Ello resulta de indudable interés para el lector, ya que el control de los recursos es condición *sine qua non* para poder utilizar la energía como instrumento político, amén de que poder contar con las rentas energéticas es esencial para la restauración económica de la Federación Rusa, un elemento de gran centralidad en el pensamiento de Vladimir Putin y que adquiere rango de prestigio para la capacitación de Rusia como potencia mundial³; la tercera parte es de gran interés (pp. 64-68), pues en ella queda expuesta de forma sucinta la compleja configuración de dependencias entre países productores, consumidores y de tránsito. Es la introducción idónea, así mismo, para la parte central de la obra, representada por los siguientes capítulos 4, 5 y 6.

El capítulo 4 (pp. 79-122) nos muestra cómo se ha utilizado la energía como instrumento de poder. Cabe destacar positivamente el rigor del autor, y cómo se explica acertadamente el punto de partida con que se encuentra Rusia tras la caída de la URSS y los imperativos estratégicos de esta para mantener su posición prevalente: asegurarse el control de los países de tránsito, mantener el monopolio de los recursos de Asia Central e impedir la apertura del corredor del Cáucaso-Caspio que rompa tal monopolio. El capítulo 5 (pp. 123-200) analiza cómo Rusia se ha enfrentado en el espacio post-soviético y cómo ha respondido, no solo con la energía, sino con otros medios de presión, incluidos los militares, para neutralizar las amenazas y para mejorar su posición hegemónica. Por último, el capítulo 6 entronca directamente con el elemento de equilibrio de poder, central en el realismo clásico, y analiza cuál ha sido la estrategia de Rusia para reequilibrar a su favor el status quo tras la caída de la URSS (pp. 201-231).

Cabe destacar que el autor, en línea con la elección del realismo como marco teórico (ver capítulo 2, pp. 23-44), analiza ante todo la persecución del poder en términos de suma cero dentro de la escena internacional, y subsume la energía dentro de esta categoría de poder. Ver la energía como un instrumento de juego de suma cero se nos antoja especialmente apropiado cuando se habla del uso de la energía explícitamente con fines políticos, es decir, el recurso a lo que se ha llegado a llamar el "arma energética"⁴. Por otro lado, el mantenimiento del poderío energético, que así asegure a Rusia el lucro sin perturbaciones ni desafíos a partir de las rentas de sus hidrocarburos, sin duda alguna es una condición necesaria para mantenerse tanto como poder hegemónico a nivel regional como potencia a nivel global, pero lo es igualmente, simplemente por razones de economía política, para mantener su prosperidad. Es por eso que un enfoque meramente mercantil, donde indudablemente, el contexto de monopolización favorece políticas de fuerza inimaginables en un contexto de libre mercado garantizado por mecanismos de gobernanza acordes, parece ser igualmente apropiado como lente analítica. Habría sido, pues, aconsejable no subsumir la energía en la categoría genérica de poder (como expresión del interés nacional). El problema que en ello vemos, es que se puede dar la impresión al lector que cualquier intento de mantener o mejorar

³ Ver: Balzer, Harley: "The Putin Thesis and Russian Energy Policy", *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, no. 3 (2005), pp. 210-25.

⁴ Para un análisis crítico de este concepto, ver: Smith Stegel, Karen: "Deconstructing the "energy weapon": Russia's threat to Europe as case study", *Energy Policy*, vol. 39, no. 10 (2011), pp. 6505-6513.



su posición monopolista a nivel energético es expresión de imperativos estrictamente geopolíticos, por más que sea innegable que asistimos ante vasos comunicantes entre *geoenergía* (utilizando el término del propio autor) y geopolítica. Lo óptimo habría sido, en nuestra opinión, distinguir de forma más clara, por un lado, cuáles eran las situaciones en las que se utilizaban políticas coercitivas con la energía (véase, como máxima expresión, cortes energéticos), si ello respondía a imperativos económicos, o únicamente políticos y cuándo se politizaba la energía en general, ya fuese a través de políticas de precios arbitrarias (subvenciones o precios abusivos) o de nuevo, con el uso de la energía como elemento coercitivo (p. 128).

Los casos de recurso a políticas de fuerza con la energía en esta región, de cuya mayoría se hace eco Sánchez Ortega, son numerosos: el corte de gas a Georgia en 2006⁵, el de abril de 2010 que interrumpió el flujo de gas de Turkmenistán hacia Rusia, el corte de cuatro días a Estonia en 1993 por su política hacia las minorías ruso-parlantes⁶, y cómo no, las numerosas disputas energéticas con Bielorrusia en 2004, 2007 y 2011 y Ucrania en 2006, 2009 y de nuevo, en 2014⁷. Sin embargo, no todos representan un uso político de la energía, o si lo representan⁸, lo hacen de forma mixta⁹. Lo que importa en esta reflexión ante todo, es el hecho de que el discurso de una Rusia dueña de sus recursos energéticos y dispuesta a utilizarlos como arma energética, puede hacernos magnificar la dimensión del poder más allá de lo razonable, a interpretar la politización (cuando la haya) en clave excesivamente geopolítica y a sobrestimar la posición de poder de Rusia.

El autor nos ofrece en su obra todos los materiales para entender en su justa medida cómo Rusia precisamente tiene que actuar para hacer frente a una serie de desafíos, que de hecho cuestionan su poder, como es el intento de penetración en Asia Central para acceder a sus recursos o el poder que los países de tránsito ejercen con su monopolio (en particular Ucrania) frente a Rusia. Sin embargo, creemos que esta riqueza de matices se pierde, tanto a la hora de realizar ciertos análisis más pormenorizado de sucesos, como al fijar el discurso general de Rusia como potencia energética:

Un buen ejemplo de lo primero es el análisis (capítulo 5) de las disputas energéticas entre Rusia y Ucrania: la decisión de Gazprom anunciada en 2005 de elevar de 50 a 230 dólares por mmc (mil metros cúbicos), el precio del gas natural suministrado a Ucrania (p. 141), indudablemente era política y perseguía probablemente castigar al país¹⁰, decidiendo así

⁵ En el caso de Georgia, Rusia explicó por una explosión en un gasoducto, el hecho de que se interrumpiesen los suministros a Georgia, pero el caso es que previamente, Gazprom había decidido elevar súbitamente los precios del gas, hasta el momento subvencionados, lo cual representaba la despolitización de la energía (pone fin a precios favorables y establecer precios de mercado) con un uso claramente político (castigar al gobierno de Mijeíl Saakashvili) (Ver: Tokmasishvili, Micheil (2009): "Georgia's Gas Sector", en Pirani, Simon (ed.): *Russian and CIS gas markets and their impact on Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 267).

⁶ La "inexplicada" interrupción de los suministros de gas durante cuatro días en junio de 1993 tenía una base económica, pues Estonia había acumulado deudas, y sin embargo, ¿habría perdido Gazprom la paciencia tan pronto de no haberse aprobado ese mismo mes una ley discriminatoria hacia los ruso-parlantes residentes en la recién independizada república (Ver: Högselius, Per (2013): *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, New York, Palgrave MacMillan, pp. 207-208).

⁷ Para las relaciones energéticas entre Rusia y Ucrania durante el 2014 y la disputa energética que duró varios meses, ver las contribuciones en el blog Eurasianet: <http://eurasianet.es/>.

⁸ El autor sí menciona la posibilidad de usar la energía bien para fines políticos, o solamente energéticos (p. 123).

⁹ Ver notas a pie de página 6 y 7 en esta recensión.

¹⁰ Con la Revolución Naranja de 2004, donde la ciudadanía se echó a la calle para protestar contra el fraude electoral por el que el candidato oficialista, Víktor Yanukóvich había ganado las elecciones presidenciales, fue elegido finalmente Víktor Yúshchenko, pro-occidental y por tanto, desfavorable para los intereses de Rusia. Sánchez Ortega hace un comentario bastante pertinente en la nota a pie de página 33, página 142.



poner fin a los precios subvencionados en un momento políticamente oportuno para Rusia¹¹. Sin embargo, no hay que subestimar el hecho de que Rusia tenía que enfrentarse a desavenencias con un país de tránsito por donde pasaban alrededor del 80% de los suministros de Gazprom para Europa, que fue Ucrania quien dio el primer paso en revisar las condiciones de las tarifas de tránsito que cobraba a Gazprom, que dentro de la ecuación entraba igualmente Turkmenistán, suministrador también de gas a Ucrania, y que irritaba tanto a unos como otros por la decisión de renegociar constantemente el precio de su gas natural, y que finalmente, Rusia cedió notablemente a la hora de resolver la disputa de enero del 2006¹². De la misma manera, los aumentos de precio en 2007 y 2008 a que tuvo que hacer frente Ucrania, se debían más a la renegociación de precios por parte de los productores de Asia Central que a las veleidades de Gazprom y a su decisión de favorecer o desfavorecer a Ucrania según las circunstancias políticas¹³.

En cuanto a lo segundo, el mismo capítulo 5 es buen ejemplo en general de cómo se hilvana el discurso general sobre Rusia y las reservas que en ello encontramos. En este capítulo, politización de la energía se amalgama con instrumentos más *duros*, como son los instrumentos militares, de manera que en ocasiones se pierde la causalidad y la interrelación entre un factor y otro, dándose la impresión de que ambos son equiparables. Habría sido muy pertinente, no solo separarlos mejor, si no haber distinguido el elemento de politización de la energía bien como factor de debilidad, bien como factor de poder. Ello quizá hubiese ofrecido al lector una imagen más matizada y a fin de cuentas más realista de lo que tal politización significa. Por ejemplo, el autor afirma al inicio del capítulo:

"En los años 60, el suministro de petróleo en condiciones ventajosas (a países satélites) estaba relacionado con el objetivo de mantener a estos estados en el bloque comunista o atraerlos hacia sí" (p. 123)

Es nuestra opinión que tal politización puede tener más que ver con una posición de debilidad que con una de fuerza. La URSS, por ejemplo, tendía a ofrecer mejores condiciones a países que hubiesen sufrido desafíos serios a la autoridad del régimen comunista. Algo similar podemos ver en la rebaja en el precio del gas ofrecida al presidente de Ucrania, Víktor Yanukóvich en diciembre de 2014, un precio económico que Rusia se veía obligada a pagar para contrarrestar la influencia de la UE. Este tipo de politización, pues, se distingue del uso descarnado de la energía como elemento coercitivo, si bien, incluso en esta dimensión, Rusia

¹¹ Tal y como Rawi Abdelal, profesor de la Harvard Business School lo expresó: "Rusia ofrecía hasta el momento precios de amigo, que no tenían sentido al dejar de ser Ucrania un país amigo" (Ver su intervención en: https://www.youtube.com/watch?v=LfVY2M8W_rA). Sánchez Ortega hace un comentario bastante pertinente sobre la relación entre los componentes políticos y económicos en la nota a pie de página 33, página 142.

¹² El acuerdo del 4 de enero del 2006 parecía una victoria rusa al haber logrado que el gas natural de Gazprom se vendiese a partir de entonces a \$230mmc en vez de \$50mmc, y al expandir el papel de oscuras empresa intermediarias, RosUkrEnergó y UkrGazEnergó donde Gazprom tenía intereses. sin embargo el analista Mijaíl Korchemkin a calcular que Gazprom perdería económicamente con el nuevo cóctel energético (Ver: Korchemkin, Mikhail: "RosUkrEnergó Wins, Gazprom and NAK Lose", *East European Gas Analysis*, 6 March 2006, en <http://www.eegas.com/ukrtran6.htm>).

¹³ Nuestro autor interpreta por ejemplo que la subida de precios en 2007 a \$130mmc, moderada en comparación con los \$95mmc hasta el momento, favorecía al que era primer ministro en el momento, precisamente Víktor Yanukóvich, mientras que a partir de 2008, con la pro-occidental Yulia Timoshenko al poder, se volvieron a imponer subidas de precios más elevadas como represalia. El caso es que el precio pagado en 2007, más que una concesión rusa, estaba muy determinado por las decisiones tomadas en Asia Central, que suministraría aquel año la práctica totalidad del gas natural consumido en Ucrania (ver: Pirani: "Ukraine: a Gas Dependent State", en Pirani, "Russian and CIS gas markets...", *op. cit.*, p. 98, taba 3.1).



suele recurrir a la energía, como último recurso, y más como expresión de defensa que de expansión. En este sentido, afirmaciones como las siguientes:

"Es fácilmente entendible que Rusia está usando la energía para conseguir objetivos políticos" (p. 18) (...) "Durante la época soviética, la energía era un medio menor y supeditado a las Fuerzas Armadas, hoy en día, en virtud de la nueva situación internacional, han intercambiado sus papeles" (pp. 123-124, nt. 1).

van en línea con el discurso que encontramos en autores como Marshall Goldman, Janusz Bugajski o Edward Lucas¹⁴, que pretenden equiparar la amenaza que la Rusia de Putin ofrece con la energía con el poderío militar de la URSS y que oculta muchos matices. Estos matices están, a fin de cuentas, incorporados en toda su riqueza por Sánchez Ortega, y hemos de decir, que de forma muy exhaustiva y ordenada. Simplemente pensamos que no quedan, empero, óptimamente integrados en el discurso general, lo que lleva a ciertas distorsiones, tal y como indicamos más arriba.

En definitiva, como conclusión, hay que recomendar altamente la lectura del libro, *Rusia, el poder y la energía*, del reciente doctor y profesor Antonio José Sánchez Ortega, pues es la obra en español más completa hasta el momento, en la estela de otros investigadores, como Antonio Sánchez Andrés, Rafael Fernández, Enrique Palazuelos y Gonzalo Escribano, que han dedicado y siguen dedicando su atención al tema de la seguridad energética y/o su relación con el espacio euroasiático. A pesar de discrepancias en cuanto a la interpretación tanto de hechos particulares como de Rusia en general como poder energético, hay que decir que la determinación del grado de politización por parte de Rusia en lo que a la energía se refiere está abierta dentro del campo académica. Sánchez Ortega realiza una interpretación compartida en menor o mayor grado por otros autores y es por tanto plenamente legítima. Reconocemos además a este libro su enorme rigor a la hora de mostrarnos la complejidad imperante en la madeja de relaciones energéticas entre productores, consumidores y países de tránsito en el espacio post-soviético y en toda Eurasia, los diversos matices existentes en las disputas que han tenido lugar, y la interdependencia existente con la orientación geopolítica en general de la Federación Rusa. Para quien quiera descubrir esta apasionante dimensión del espacio post-soviético, esta obra es la mejor recomendación posible en lengua española.

¹⁴ Ver sus obras: Goldman, Marshall (2008): *Petrostate: Putin, power, and the new Russia*, Oxford University Press, Oxford, New York; Bugajski, Janusz (2004): *Cold peace: Russia's new imperialism*, Praeger, Westport, Conn.; Lucas, Edward (2009): *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*, Palgrave Macmillan, New York.





UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, Revista UNISCI.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, UNISCI Journal.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Prof. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Professor of International Relations Nebrija University</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, IE University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	Javier.Garcia@ie.edu
Prof. Mercedes GUINEA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Dr. María Angeles MUÑOZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mngeles.muoz@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
Prof. Alberto PRIEGO MORENO <i>Professor of International Relations Comillas University</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es



Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Conflict Prevention, Global Warming and Climate Change	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdjp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>European University</i>	Russia, International Security	javier.morales@uem.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Mónica MIRANZO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Food Security, Global Warming and Climate Change	mmiranzop@yahoo.es
Mr. Carlos del RIO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Global Warming and Climate Change	carlos_rio86@hotmail.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migration Flows	gloriainesospinas@gmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-Soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Prof. Nieva MACHÍN OSÉS <i>ESERP Business School</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es
Ms. Patricia RODRIGUEZ	Islam	prodriguez@elpais.es



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de la Revista UNISCI son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las reseñas de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹⁵ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

La Revista UNISCI es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la Revista UNISCI.

¹⁵ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: “Título del capítulo”, en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: “Parties and Organised Interests”, en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

Revista UNISCI
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655





INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Journal* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹⁶ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Journal is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Journal* *must* be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

¹⁶ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "op. cit.", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, op. cit. and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "et al."

When the source is the same as that of the previous citation, "ibid." is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: “Domestic and Transnational Perspectives on Democratization”, *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: “Article Title”, *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: “China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil”, *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding “at <http://www.xxxxx.yyy>”.

Gunaratna, Rohan: “Spain: An Al Qaeda Hub?”, *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Journal
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655