

Rusia y la autorización del uso de la fuerza: entre legalismo y realpolitik

Russia and the Authorization of the Use of Force: Between Legalism and Realpolitik

Juan F. Ascencio Moctezuma

Embajada de México en la Federación de Rusia

jascencio@sre.gob.mx



Resumen:

En este artículo se analiza la posición de Rusia en torno a la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de la ONU. Mediante la revisión de su actuación en las negociaciones sobre la intervención en Libia en 2011, se sugiere que Rusia se opone a medidas que vulneren la soberanía de los Estados. Esta oposición responde al interés de representar un contrapeso al impulso intervencionista de Occidente. Asimismo, se analizan las repercusiones de esta posición en las discusiones sobre Siria, Georgia y Ucrania/Crimea, y se aportan elementos para fortalecer el diálogo entre Rusia y México en el Consejo de Seguridad.



Abstract:

The article analyzes Russia's position on the authorization of the use of force by the UN Security Council. By reviewing its performance in the negotiations leading to the 2011 Libya intervention, it suggests that Russia opposes measures that undermine state sovereignty. This opposition is linked to its interest of counterbalancing the interventionist impulses of the West. It also analyzes the impact of such position in the discussions on Syria, Georgia and Ukraine/Crimea, and presents some elements to strengthen the dialogue between Russia and Mexico in the Security Council.



Palabras clave:

Rusia, intervención, soberanía, Libia, Consejo de Seguridad.



Key Words:

Russia, intervention, sovereignty, Libya, Security Council.

Rusia y la autorización del uso de la fuerza: entre legalismo y realpolitik

Juan F. Ascencio Moctezuma

En Occidente —entendido como el espacio de influencia de Estados Unidos y las potencias europeas— se tiende a presentar a Rusia como el miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU que frecuentemente obstaculiza la adopción de medidas para alterar el desarrollo de conflictos que dejan millares de víctimas.

Los tomadores de decisiones mexicanos deben ir más allá de esa narrativa, sobre todo si México vuelve a ser electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el futuro cercano. En ese caso, México deberá dialogar con Rusia sobre temas sensibles de la agenda internacional, incluyendo el uso de la fuerza en conflictos como método para evitar o poner fin a crisis humanitarias.

En la búsqueda de aportar elementos para ese posible diálogo, en este artículo se analizará el papel de Rusia en recientes discusiones sobre el uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad. En particular, se revisará su papel en las negociaciones y en la implementación de la resolución 1973, sustento de la intervención militar en Libia, encabezada por Estados Unidos, Francia y Reino Unido. A partir de ello, se presentarán los elementos que explican la oposición de Rusia al uso de la fuerza en conflictos intraestatales y se delinearán aspectos estratégicos de esta posición. Asimismo, se revisarán algunos ejemplos que parecen contradecir la posición rusa sobre el uso de la fuerza y, por último, se ofrecerá un análisis de las oportunidades y los retos para un diálogo con Rusia cuando México sea miembro del Consejo de Seguridad.

Resolución 1973: Rusia y la trampa humanitaria

El 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1973, en la que se autorizan medidas contundentes para proteger a los civiles que estaban en riesgo de ser atacados por el régimen de Muamar Gadafi en Libia. Éste había lanzado la amenaza de llevar a cabo ataques armados en Bengasi para recuperarla de los rebeldes que combatían a su gobierno.¹ La resolución fue aprobada con 10 votos a favor. Cinco miembros se abstuvieron: Rusia, China, Brasil, India y Alemania.

La resolución 1973 incluía medidas generalmente utilizadas por el Consejo de Seguridad cuando buscaba poner fin a un conflicto. Éstas incluían la mediación a cargo de un organismo regional —en este caso la Unión Africana—, un embargo de armas, sanciones dirigidas e incluso el establecimiento de una zona de exclusión aérea.² Pero también contenía medidas inéditas que son, hasta la fecha, objeto de controversia.

La resolución 1973 invocó la doctrina de la responsabilidad de proteger y autorizó el uso de “todas las medidas necesarias” para defender a la población civil. Además, asignaba las tareas militares a una coalición internacional y no a una operación de mantenimiento de la paz.³

Aun en el tema de la zona de exclusión aérea, esta resolución presentó innovaciones. Antes de su adopción, la única vez en que se autorizó una medida de ese tipo fue en Bosnia en 1992. En esa ocasión, la justificación para su establecimiento había sido la de garantizar la seguridad de las aeronaves que distribuían ayuda humanitaria.⁴ En contraste, la resolución 1973 tuvo un enfoque más amplio al justificar el establecimiento de dicha zona “para proteger a civiles y áreas habitadas por civiles bajo

¹ David D. Kirkpatrick y Kareem Fahim, “Qaddafi Warns of Assault on Benghazi as U.N. Vote Nears,” en *The New York Times*, 17 de marzo de 2011, disponible en <https://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18libya.html> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2018).

² Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1973 (2011), S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011, en [https://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1973(2011)) (fecha de consulta: 3 de agosto de 2018).

³ *Idem.*

⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 781 (1992), S/RES/781 (1992), 9 de octubre de 1992, en [https://undocs.org/S/RES/781\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/781(1992)) (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018).

amenaza de ataque”, lo que dejaba un considerable margen de interpretación para la ejecución de las tareas militares.⁵

Una vez adoptada la resolución el 19 de marzo de 2011, fuerzas estadounidenses, francesas, británicas y de otros países europeos y algunos de Medio Oriente iniciaron operaciones militares en Libia, establecieron una zona de exclusión aérea y bombardearon los tanques de Gadafi desde el aire. A partir del inicio de la campaña militar, la coalición internacional dio indicios de favorecer a los opositores al régimen de Gadafi. Algunos de sus miembros proveyeron armas a los rebeldes⁶ y la zona de exclusión aérea fue implementada de manera selectiva, concentrándose en vuelos entrantes y salientes de Trípoli, bastión del régimen de Gadafi.⁷

La opción política pasó a segundo término. Representantes de la Unión Africana que pretendían viajar a Libia el 19 de marzo para negociar un cese al fuego tuvieron que cancelar su visita debido a que las fuerzas de la coalición no estaban dispuestas a que los ataques aéreos cesaran.⁸

En ese momento, Rusia estaba liderada por Dmitri Medvédev, quien había decidido implementar una política exterior de mayor entendimiento con Occidente. Ésta incluía iniciativas como el “reset con Estados Unidos”⁹ y el ingreso de Rusia a la Organización Mundial del Comer-

⁵ Tim Dunne y Jess Gifkins, “Libya and the State of Intervention”, en *Australian Journal of International Affairs*, vol. 65, núm. 5, septiembre-octubre de 2011, p. 8, disponible en http://eprints.leedsbeckett.ac.uk/2194/1/Libya%20and%20the%20State%20of%20Intervention%20_%20prepublication%20version.pdf (fecha de consulta: 7 de agosto de 2018). (Traducción del autor de este artículo.)

⁶ Michael Birnbaum, “France Sent Arms to Libyan Rebels”, *The Washington Post*, 30 de junio de 2011, en https://www.washingtonpost.com/world/france-sent-arms-to-libyan-rebels/2011/06/29/AGcBxkqH_story.html?noredirect=on&utm_term=.7c794d405333 (fecha de consulta: 5 de agosto de 2018).

⁷ Hardeep Singh Puri, *Perilous Interventions: The Security Council and the Politics of Chaos* (versión Kindle), Noida, HarperCollins Publishers India, 2016, pos. 1412.

⁸ Sarah Brockmeier, Oliver Stuenkel y Marcos Tourinho, “The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection”, en *Global Society*, vol. 30, núm. 1, 2016, p. 117, disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13600826.2015.1094029?needAccess=true> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2018).

⁹ “U.S. Russia Relations: ‘Reset’ Fact Sheet”, en The White House President Barack Obama, 24 de junio de 2010, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/realtycheck/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

cio.¹⁰ En ese contexto se produjo una convergencia de posiciones entre Moscú y Washington y sus aliados europeos respecto a los eventos en Libia. El presidente Medvédev se sumó a la condena internacional en contra de la represión violenta de los manifestantes por parte de Gadafi. Asimismo, apoyó medidas como el embargo de armas contra Libia, que el Consejo de Seguridad impuso mediante la resolución 1970, incluso cuando Rusia tenía contratos en materia de defensa que ascendían a 2000 millones de dólares (MDD).¹¹

Con su voto a favor de la resolución 1970, Rusia respaldó que el caso de Libia fuera remitido a la Corte Penal Internacional (CPI), incluso cuando había expresado reservas de que esa medida podría alentar una respuesta violenta de Gadafi, lo que pondría en riesgo a los nacionales rusos que se encontraban en Libia.¹² Esta posición rusa contrastó con su abstención en 2005 —al igual que China— a la resolución que refirió el caso de Darfur a la CPI.¹³

Aun con estas muestras de flexibilidad, Rusia dejó en claro que su respaldo tendría un límite. Durante las negociaciones de la resolución 1970, el representante permanente de Rusia ante la ONU, Vitali Churkin, se opuso a incluir la provisión propuesta por Estados Unidos de utilizar “todos los medios necesarios” para proteger a la población civil, ya que podría interpretarse como una autorización al uso de la fuerza.¹⁴ Finalmente, Medvédev optó por la abstención de Rusia en la votación, aun con la incertidumbre respecto de la operación militar.

¹⁰ “Russia Becomes WTO Member after 18 Years of Talks”, en BBC News, 16 de diciembre de 2011, en <https://www.bbc.com/news/business-16212643> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

¹¹ “Russian Kremlin Source Says Gaddafi Should Step Down”, en Reuters, 1 de marzo de 2011, en <https://www.reuters.com/article/us-russia-libya-gaddafi-idUSTRE7202PV20110301> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

¹² H. Singh Puri, *op. cit.*, pos. 1065-1067.

¹³ Geoffrey Robertson, “The Case for Prosecuting Muammar Gaddafi at the International Criminal Court”, en The Daily Beast, 1 de marzo de 2011, en <https://www.thedailybeast.com/the-case-for-prosecuting-muammar-gaddafi-at-the-international-criminal-court> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

¹⁴ H. Singh Puri, *op. cit.*, pos. 1079-1081.

En los días posteriores al inicio de la intervención militar, surgieron rumores de discrepancias entre Medvédev y Vladimir Putin, quien entonces era primer ministro. Este último calificó la resolución 1973 como “deficiente e imperfecta” por “permitir todo” y la categorizó como un “llamado medieval a las cruzadas”. Putin también declaró que aunque el gobierno de Gadafi no era democrático, no había justificación para la intervención militar.¹⁵ Asimismo, hizo saber que le preocupaba la facilidad con la que se tomaban decisiones sobre el uso de la fuerza en los asuntos internacionales, lo cual se estaba convirtiendo en una tendencia constante en la política estadounidense.

Medvédev criticó públicamente las categorizaciones de Putin, calificando de “inaceptable” su referencia a las cruzadas y advirtiendo que esta retórica podría conducir a una “lucha de civilizaciones”.¹⁶ La situación fue aclarada por Putin en mayo de 2011, al señalar que Medvédev y él eran muy cercanos.¹⁷ Sin embargo, el episodio reveló que Putin no estaba dispuesto a permitir que Estados Unidos continuara con una política intervencionista en nombre de su visión de la democracia. De manera gradual, Medvédev adoptó un tono más crítico hacia la intervención, llegando a declarar que si hubiera sabido que los países occidentales iban a sobrepasar el mandato establecido por la resolución, Rusia no se hubiera abstenido.¹⁸

Rusia denunció que la coalición internacional había tomado partido en el conflicto, ayudando a los rebeldes a derrocar a Gadafi. También

¹⁵ Gleb Bryanski, “Putin Likens U.N. Libya Resolution to Crusades,” en Reuters, 21 de marzo de 2011, en <https://www.reuters.com/article/us-libya-russia/putin-likens-u-n-libya-resolution-to-crusades-idUSTRE72K3JR20110321> (fecha de consulta: 22 de agosto de 2018). (Traducción del autor de este artículo.)

¹⁶ “Medvedev Rejects Putin ‘Crusade’ Remark Over Libya,” en BBC News, 21 de marzo de 2011, en <https://www.bbc.com/news/world-europe-12810566> (fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018). (Traducción del autor de este artículo.)

¹⁷ Thomas Grove, “‘Corpse’ Gaddafi Should Step Down: Kremlin Source,” en Reuters, 1 de marzo de 2011, en <https://www.reuters.com/article/us-russia-libya-gaddafi/corpse-gaddafi-should-step-down-kremlin-source-idUSTRE7204JY20110301> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2018).

¹⁸ Andrei P. Tsygankov, “La Russie et le Moyen-Orient: entre islamisme et occidentalisme,” en *Politique étrangère*, primavera de 2013, p. 88, disponible en <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2013-1-page-79.htm> (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

crítico que la campaña militar se prolongara a pesar de que los párrafos operativos 1 y 2 de la resolución 1973 llamaban a un cese inmediato de las hostilidades y al restablecimiento del diálogo.¹⁹ Las operaciones militares cesaron sólo después de la muerte de Gadafi, aun cuando existían otros focos de violencia que representaban riesgos para los civiles.

El liderazgo ruso se dio cuenta de que dar carta blanca a Occidente para llevar a cabo intervenciones militares por consideraciones humanitarias representaba grandes riesgos para los intereses de Rusia en distintas regiones del mundo. Por ello, al asumir su tercer mandato como presidente de Rusia en 2012, Putin dio marcha atrás en las relaciones con Occidente. Este viraje tuvo un gran impacto en la dinámica política del Consejo de Seguridad, llegando a su punto más dramático con la parálisis en la toma de decisiones respecto de Siria.

Muy pronto, el fantasma de Libia se hizo presente en las deliberaciones sobre el conflicto sirio. Durante la primera ronda de negociaciones sobre Siria en Ginebra, Kofi Annan, quien fungía como enviado especial de la ONU y de la Liga Árabe para Siria, pudo mediar un acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y otros actores regionales sobre el proceso político que había que seguir para resolver la crisis, incluyendo la conformación de un gobierno de transición. Éste quedó plasmado en el denominado *Comunicado de Ginebra*.²⁰ Sin embargo, en el Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Francia y Reino Unido buscaron la adopción de una resolución sustentada en el capítulo séptimo de la Carta de la ONU. Rusia y China consideraron que este argumento era el camino hacia el uso de la fuerza, como había ocurrido en Libia y, en consecuencia, ambos países vetaron la resolución.²¹

¹⁹ Rebecca Adler-Nissen y Vincent Pouliot, "Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya", en *European Journal of International Relations*, vol. 20, núm. 4, diciembre de 2014, p. 908.

²⁰ Kofi Annan, "A Life in War and Peace: A Statesman's Forum with Former U.N. Secretary-General Kofi Annan", introducción y moderación Strobe Talbott, en The Brookings Institution, Washington, D. C., 18 de octubre de 2012, en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/10/kofi-annan-final-transcript.pdf> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2018).

²¹ *Idem*.

Ante todo, la soberanía

Rusia busca ocupar un lugar central en el sistema internacional como un escenario multipolar. Rechaza la idea de un hegemon que imponga las reglas al resto y considera preponderantes la soberanía de los Estados y la no interferencia en asuntos internos. El comportamiento de Rusia en el Consejo de Seguridad refleja su ambición de ser un contrapeso a Occidente, particularmente a Estados Unidos. Su asiento permanente en el Consejo reviste una gran importancia estratégica, porque le permite regular lo que considera impulsos intervencionistas e ilegítimos de Washington y sus aliados.²²

El caso de Libia resultó alarmante para Moscú, porque transgredió las reglas que dan estabilidad a su visión de mundo multipolar. Para empezar, alteró la noción del uso de la fuerza como último recurso. Moscú considera que la intervención fue precipitada, ya que no se habían agotado los medios políticos establecidos en la resolución 1970.²³ Asimismo, criticó la forma en que Occidente generó un sentido de urgencia, orillando a la comunidad internacional a aceptar la idea de que la fuerza era la única manera de evitar una catástrofe humanitaria y relegando a un segundo plano opciones como la negociación y la mediación. Rusia también criticó que la intervención en Libia no tuviera una temporalidad definida. Los bombardeos continuaron aun cuando ya no existía un peligro latente para la población, que en un inicio buscaba protegerse.

Por su parte, la coalición internacional no cesó la ofensiva al lograr proteger a los civiles en Bengasi ni exploró la opción de la negociación para poner fin al conflicto. Por el contrario, desestimó los esfuerzos de la Unión Africana de mediar un cese al fuego entre el gobierno y los rebeldes, y no usó su influencia sobre el Consejo Nacional de Transición —el gobierno *de facto* conformado por las fuerzas revolucionarias— para lle-

²² Igor Delanoë, “États-Unis et Russie : les balbutiements de la «Guerre froide»”, en *Confluences Méditerranée*, núm. 89, 2014, p. 134, disponible en <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2014-2-page-133.html> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2018).

²³ David Rieff, “R2P, R.I.P.”, en *The New York Times*, 7 de noviembre de 2011, en: <https://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html> (fecha de consulta: 5 de octubre de 2018).

varlos a la mesa de negociación.²⁴ Sus acciones dejaron en claro que se inclinaba por una de las partes en conflicto, sin considerar que esa posición ponía a los civiles en riesgo de represalias. La OTAN concluyó sus operaciones hasta que los rebeldes tomaron Trípoli y asesinaron a Gadafi en octubre de 2011.

Moscú buscó mantener la distancia con los rebeldes libios, mientras que Estados Unidos, Francia y Reino Unido se asociaron con ellos, los apoyaron materialmente y los enarbolaron como los representantes legítimos del pueblo libio. Rusia no reconocería al Consejo Nacional de Transición sino hasta el 1 de septiembre de 2011.²⁵ Esta decisión se dio ante el inicio de la conferencia internacional sobre Libia en París, en la que Moscú buscaba contar con un interlocutor para negociar la continuidad de los contratos suscritos con el régimen de Gadafi, entre los que figuraban algunos para la exploración de gas y petróleo, y para la construcción de vías férreas.²⁶

Los problemas que acompañaron la intervención en Libia reforzaron el deseo de Rusia de ejercer un liderazgo activo en la defensa de los principios del derecho internacional y la Carta de la ONU.²⁷ Moscú juzgó necesario reforzar la idea de que las soluciones multilaterales no deben socavar la soberanía de los Estados ni significar una interferencia en sus asuntos internos.²⁸ Por ello, critica el uso de argumentos morales que conducen a ver como inevitables intervenciones que debilitan las reglas que dan estabilidad al sistema internacional. El caso de Kosovo en 1999 es un claro ejemplo de este reproche. Para Moscú, los bombardeos de la OTAN contra Serbia fueron una

²⁴ Sarah Brockmeier, Oliver Stuenkel y Marcos Tourinho, "The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection", en *Global Society*, vol. 30, núm. 1, 2016, p. 121.

²⁵ Steve Gutterman, "Russia Recognizes Libya's Transitional Council", en Reuters, 1 de septiembre de 2011, en <https://www.reuters.com/article/us-libya-russia/russia-recognises-libyas-transitional-council-idUSTRE7800WS20110901> (fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018).

²⁶ *Idem*.

²⁷ Derek Averre y Lance Davies, "Russia, Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: The Case of Syria", en *International Affairs*, vol. 91, núm. 4, 2015, p. 829.

²⁸ Noticias ONU, "Russia's Lavrov Backs View on Primacy of Sovereignty in International Relations", 22 de septiembre de 2017, en <https://news.un.org/en/story/2017/09/566252-russias-lavrov-backs-view-primacy-sovereignty-international-relations> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

flagrante violación al derecho internacional, que sembró una profunda desconfianza respecto al compromiso de Occidente de respetar la soberanía de los Estados.²⁹ Como resultado del desacuerdo relativo a la intervención en Kosovo, el tema permanece sin una resolución respaldada por los miembros de las Naciones Unidas. Además, se ha convertido en una excusa para que Moscú no incremente su cooperación en los casos de Georgia y Ucrania.

El anterior subsecretario general de la ONU para el Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, califica a Kosovo como el tema ideal para Rusia, ya que le permite jugar la carta de la legalidad, lo que es bien visto internamente, y le permite “sermonear” a Occidente, tanto como éste sermonea a Moscú.³⁰ Asimismo, constituye un punto de influencia en el tema de Abjasia —y Osetia del Sur—, pues mientras más insisten los occidentales en la separación de Kosovo de Serbia, más insiste Moscú en la separación de Abjasia de Georgia.³¹ En suma, Rusia no se opone a los principios detrás de la doctrina de la responsabilidad de proteger, pero considera que utilizarla para vulnerar la soberanía de los Estados es una receta para el caos.

La intervención en Libia no representó la consolidación de un régimen democrático ni su pacificación. Por ello, Rusia ve con recelo las recetas de Occidente —y de países de Medio Oriente como Arabia Saudita, Turquía y Qatar— encaminadas a resolver el conflicto sirio. Para Moscú, generar un cambio de régimen en Siria a través de la fuerza está completamente descartado. Según Moscú, la permanencia de las instituciones estatales es necesaria para mantener la estabilidad y contener la expansión geográfica de los conflictos. Por ello se ha negado a conceder un papel prominente a la oposición siria, a la que ve como un ente desorganizado incapaz de excluir elementos terroristas³² y que, por lo tanto, no puede garantizar el establecimiento de un gobierno democrático.³³

²⁹ Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century* (versión Kindle), Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2015, pos. 5101-5105.

³⁰ J.-M. Guéhenno, *op. cit.*, pos. 5101-5105.

³¹ *Idem.*

³² D. Averre y L. Davies, *op. cit.*, pp. 819-820.

³³ Marie Mendras, “L’impuissance russe devant la chute des dictateurs”, en *L’ENA hors les murs*, núm. 414, septiembre de 2011, p. 25, disponible en <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/53r60a8>

No obstante, Moscú ha dado muestras de su disposición a apoyar iniciativas que involucran el uso de la fuerza cuando se enmarcan en el derecho internacional. En 1991, apoyó las resoluciones que condenaban a Sadam Husein por haber invadido Kuwait y dieron pie a la Guerra del Golfo. En 2001 apoyó la intervención militar de Estados Unidos en Afganistán después de los atentados del 11 de septiembre, también sustentada en resoluciones del Consejo de Seguridad.³⁴ Incluso con lo ocurrido en Libia, Rusia ha mantenido un apoyo constante a esfuerzos multilaterales en los que se emplea un componente militar para la protección de los derechos humanos, como las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU en Malí y Timor Oriental.

Estas misiones han contado con la autorización de los gobiernos de los países receptores. Asimismo, su sustento en resoluciones del Consejo de Seguridad implica que el órgano puede definir su mandato, aspectos técnicos y evaluar sus resultados. El caso de Libia fue distinto debido a que el Consejo dejó en manos de otro actor —la OTAN— la conducción de la campaña militar. Así, concedió a un reducido grupo de países la facultad de incidir en la ejecución de la operación. Por ahora no parece haber incentivos para que Rusia modifique su posición respecto al uso de la fuerza. Los promotores y detractores de la intervención se han enfrascado en un debate interminable. Lo único en lo que podrían coincidir es en que la intervención militar en Libia no condujo al establecimiento de un gobierno democrático que garantizara la paz.

Asuntos entre iguales

La igualdad en el sistema internacional que Rusia promueve está ligada con su deseo de ser un actor con intereses estratégicos que deben ser reconocidos. Tras experimentar un periodo de debilidad política en los noventa, se ha enfocado en fortalecer su papel en las principales

s3kup1vc9kib06b4o7/resources/99ebook-com-ena-414-092011-1.pdf (fecha de consulta: 6 de octubre de 2018).

³⁴ M. Mendras, *op. cit.*, p. 26.

discusiones internacionales. Su posicionamiento como defensora del derecho internacional no ha estado libre de contradicciones. La guerra contra Georgia en 2008 y la anexión de Crimea en 2014 son los ejemplos más ilustrativos. Ambos casos son complejos y merecen un debate por sí mismos. Sin embargo, es claro que Rusia cayó en su tan criticada aplicación selectiva del derecho internacional y ha impedido que el Consejo de Seguridad sea la plataforma para resolver definitivamente estos temas.

En el caso de la intervención en Georgia, Rusia argumentó que estaba emprendiendo acciones para proteger a ciudadanos rusos y a sus fuerzas de mantenimiento de la paz que estaban bajo el ataque de tropas georgianas.³⁵ Este argumento fue ampliamente cuestionado debido a los numerosos reportes de la emisión sistemática de pasaportes rusos a habitantes de Osetia del Sur. Además, Rusia había establecido relaciones directas con las autoridades de Abjasia y de Osetia del Sur en abril de 2008, aun cuando esto vulneraba la integridad territorial de Georgia.³⁶ El gobierno ruso declaró incluso que su operación militar estuvo motivada por la *responsabilidad de proteger* a sus nacionales en Georgia ante lo que se veía como una inminente catástrofe humanitaria.³⁷

Las críticas a la invocación de dicha norma por parte de Moscú no se hicieron esperar. La lógica de la responsabilidad de proteger es que el Estado tiene el papel fundamental de garantizar la seguridad de sus ciuda-

³⁵ La presencia de fuerzas rusas de mantenimiento de la paz en Osetia del Sur se sustentaba en el Acuerdo sobre los Principios para la Resolución del Conflicto Georgiano-Osetio, adoptado en Sochi, Rusia, el 24 de junio de 1992. Este acuerdo establecía la creación de una Comisión de Control encargada de velar por la implementación del acuerdo de cese al fuego entre Georgia y Osetia del Sur. La Comisión de Control estaba conformada por cuatro miembros con representación igualitaria: Georgia, Osetia del Norte, Rusia y Osetia del Sur. El instrumento fue firmado por el entonces presidente de Georgia, Eduard Shevardnadze, y el entonces presidente de Rusia, Boris Yeltsin.

³⁶ Roy Allison, "Russia Resurgent? Moscow's Campaign to 'Coerce Georgia to Peace'", en *International Affairs*, vol. 84, núm. 6, 2008, p. 1147.

³⁷ Sergey Lavrov, "09.08.2008 Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to BBC, Moscow, August 9, 2008", en Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina, 9 de agosto de 2008, en https://argentina.mid.ru/news/2008/-/asset_publisher/xiN4dO17LPB79/content/09-08-2008-interview-by-minister-of-foreign-affaires-of-the-russian-federation-sergey-lavrov-to-bbc-moscow-august-9-2008?inheritRedirect=false (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2018).

danos dentro de sus fronteras, no en el exterior, mucho menos cuando la ciudadanía se otorga sistemática y deliberadamente a individuos viviendo en otro Estado. Además, para que una intervención militar sea válida en los términos de esa doctrina debe contar con la autorización del Consejo de Seguridad, lo que no ocurrió en el caso de Georgia.

El 8 de agosto de 2008 Rusia convocó a una reunión de emergencia del Consejo de Seguridad para discutir las acciones militares que Georgia había emprendido en Osetia del Sur. El embajador de Rusia ante la ONU, Vitali Churkin, se refirió a la provincia separatista como “una parte en el conflicto internacionalmente reconocida” y acusó al gobierno georgiano de rechazar los esfuerzos diplomáticos emprendidos por Moscú para llegar a un acuerdo con Abjasia y Osetia del Sur.³⁸

En una segunda reunión, el mismo 8 de agosto, Georgia acusó a Moscú de introducir efectivos y equipo militar de manera ilegal a su territorio, y de efectuar ataques aéreos. Por su parte, Rusia acusó a Georgia de atacar a fuerzas rusas de mantenimiento de la paz y a la población civil. Además, el embajador Churkin declaró que, históricamente, “Rusia ha sido el garante de la seguridad de los pueblos del Cáucaso” y que seguiría siéndolo.³⁹

Su condición como miembro permanente del Consejo de Seguridad dio a Rusia una capacidad única de influir en el tratamiento del tema. Era prácticamente imposible que Moscú accediera a una verificación internacional de las supuestas violaciones a los derechos humanos que estaban ocurriendo en Osetia del Sur. Con ello se hubiera visto orillado a aclarar la entrega de pasaportes rusos a habitantes de la provincia georgiana.⁴⁰ Una de las explicaciones más aceptadas sobre el motivo por el cual Rusia

³⁸ Consejo de Seguridad de la ONU, Reunión 5951, S/PV. 5951, Nueva York, 8 de agosto de 2008, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV/5951 (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

³⁹ Consejo de Seguridad de la ONU, Reunión 5952, S/PV. 5952, Nueva York, 8 de agosto de 2008, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV/5952 (fecha de consulta: 3 de octubre de 2018).

⁴⁰ Gareth Evans, “Russia, Georgia and the Responsibility to Protect”, en *Amsterdam Law Forum*, vol. 1, núm. 2, 2009, en <http://amsterdamlawforum.org/article/view/58/115> (fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).

intervino en Georgia es la de que de ese modo buscaba frustrar una asociación de ésta con la OTAN, idea que ya se había planteado en la cumbre de la Organización en 2008 en Bucarest.⁴¹ Para los miembros de la OTAN quedó claro que profundizar sus vínculos con Tbilisi implicaba un alto riesgo de confrontación con Rusia. Moscú frustró el acercamiento del gobierno de Mikheil Saakashvili a Occidente, lo que dejó a Georgia fuera de la esfera de seguridad de la OTAN.⁴²

El caso de Ucrania/Crimea también es problemático para la postura legalista rusa. Aun cuando hubiera existido lazos históricos entre Rusia y Crimea, y una población étnicamente rusa —muchos con pasaportes rusos— que se consideraba amenazada por Kiev, no puede negarse que Moscú vulneró la soberanía e integridad territorial de Ucrania al reconocer a Crimea como independiente y al aceptar su incorporación, y la de Sevastopol, a la Federación de Rusia.

Ante la inminente separación de Crimea de Ucrania, el 15 de marzo de 2014, Estados Unidos y otros 41 países presentaron el proyecto de resolución S/2014/189. En él se condenaba el uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado y se recalca la ilegalidad de cualquier adquisición de territorio mediante la fuerza. Asimismo, se reafirmaba la integridad territorial de Ucrania y se declaraba inválido el referéndum de secesión de Crimea, que debía realizarse el 16 de marzo.⁴³ China se abstuvo en la votación y, como era de esperarse, Rusia utilizó el veto.⁴⁴

Las únicas resoluciones relacionadas con el caso Ucrania/Crimea adoptadas por el Consejo de Seguridad fueron la 2166 (21 de julio de 2014) y la 2202 (17 de febrero de 2015). Estas resoluciones no trataron

⁴¹ “Bucharest Summit Declaration”, en North Atlantic Treaty Organization, 3 de abril de 2008, en https://www.nato.int/cps/us/natohq/official_texts_8443.htm (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018).

⁴² R. Allison, *op. cit.*, p. 1165.

⁴³ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2014/189, Nueva York, 15 de marzo de 2014, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/189 (fecha de consulta: 2 de octubre de 2018).

⁴⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, S/PV.7138, Nueva York, 15 de marzo de 2014, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7138 (fecha de consulta: 2 de octubre de 2018).

el tema del uso de la fuerza por parte de Rusia para facilitar la separación de Crimea, sino que condenaron el derrumbe del avión MH17 de Malasyan Airlines cuando sobrevolaba territorio ucraniano y establecieron algunas medidas para aclarar el accidente.

El 18 marzo de 2014, en un discurso ante la Duma Estatal,⁴⁵ el presidente Putin indicó que fuerzas rusas no habían entrado en Crimea, sino que ya se encontraban en línea con un acuerdo internacional. Admitió que Rusia sí había incrementado sus fuerzas en Crimea, pero sin sobrepasar el límite acordado de 25 000 efectivos.⁴⁶ Putin también afirmó que no había habido una confrontación armada en Crimea ni víctimas, y rechazó que hubiera habido un acto de agresión de parte de Rusia hacia Ucrania.⁴⁷ El mandatario ruso afirmó que Crimea había actuado igual que Kosovo al declarar unilateralmente su independencia. Expresó su indignación por considerar a Kosovo como un “caso especial” por parte de Occidente y criticó que a Crimea no se le reconociera el derecho a lo mismo.⁴⁸

De manera paradójica, la igualdad en el sistema internacional que predica Rusia termina siendo una igualdad entre potencias para defender sus intereses estratégicos. Rusia buscará seguir colocándose frente a frente con Estados Unidos y sus aliados, a fin de demostrar que tiene la capacidad de definir el curso de acción en los problemas más apremiantes de la escena internacional. Esta tendencia ha rendido algunos frutos, como sucedió en 2013 cuando Moscú y Washington alcanzaron un acuerdo para el desarme químico de Siria. Este acuerdo representó un gran triunfo geopolítico para Moscú, pues pudo consolidarse como un “actor inde-

⁴⁵ Vladimir Putin, “Address by President of the Russian Federation”, en President of Russia, 18 de marzo de 2014, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2018).

⁴⁶ El presidente Putin se refirió a los acuerdos que componen el Tratado de Partición sobre el Estatus y Condiciones de la Flota del Mar Negro, firmado por Rusia y Ucrania el 28 de mayo de 1997. El Tratado le concedía a Rusia el derecho a utilizar el Puerto de Sevastopol y a mantener hasta 25 000 tropas, 24 sistemas de artillería, 132 vehículos blindados y 22 aeronaves militares en la Península de Crimea.

⁴⁷ V. Putin, *op. cit.*

⁴⁸ *Idem.*

pendiente, fiable y creíble en la escena mediorientada, capaz de impedir una intervención armada occidental”.⁴⁹

De manera previa a la adopción de este acuerdo, el diario estadounidense *The New York Times* publicó la columna del presidente Putin “Un pedido de precaución de parte de Rusia”. En ella, el mandatario ruso advierte a Estados Unidos sobre las graves consecuencias de un ataque contra Siria, incluyendo altos costos humanos, una nueva ola de terrorismo y un desequilibrio en el orden internacional.⁵⁰ Putin argumenta que el derecho internacional es uno de los pocos medios existentes para evitar que las relaciones internacionales entren en caos, y que cualquier acción emprendida al margen de éste es inaceptable.⁵¹ Asimismo, critica el ánimo intervencionista de Estados Unidos, que sumió en la inestabilidad a países como Afganistán e Iraq, y ha alentado a varios países a adquirir armas de destrucción en masa. Su mensaje a Washington es claro: “Debemos dejar de usar el lenguaje de la fuerza y volver al camino de la resolución civilizada, diplomática y política”.⁵²

Rusia ha sido exitosa en contener las posturas más agresivas de Occidente y otros actores regionales respecto a Siria. La comunidad internacional parece haber entendido que Rusia está al frente en cuanto a la solución al conflicto y le ha permitido dar pasos como la organización del Congreso de Paz en Sochi en enero de 2018,⁵³ y el proceso de Astaná, en el que junto con Irán y Turquía busca llegar a acuerdos para la pacificación del país.

En un nivel normativo, la actitud de Rusia en el conflicto sirio está poniendo sobre la mesa los límites a la implementación de la responsa-

⁴⁹ I. Delanoč, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ Vladimir V. Putin, “A Plea for Caution from Russia,” en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2013, en <https://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2018). (Traducción del autor de este artículo.)

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ Kinda Makich y Maria Tsvetkova, “Rocky Syria Talks in Russia End, Ignore Key Opposition Demands,” en Reuters, 30 de enero de 2018, en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-congress/rocky-day-for-syria-talks-in-russia-lavrov-beckled-opposition-quits-idUSKBN1FJ0WJ> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2018).

bilidad de proteger. Su mensaje para la comunidad internacional es que las intervenciones únicamente son válidas si se enmarcan en las reglas del derecho internacional; las consideraciones morales no deben usarse para alterar este orden.

Hacia un diálogo México-Rusia sobre el uso de la fuerza

Con base en el análisis presentado anteriormente, es posible identificar algunos aspectos importantes que México debe tener en cuenta para entablar un diálogo productivo con Rusia sobre el uso de la fuerza durante su paso por el Consejo de Seguridad. Estos aspectos se enlistan a continuación:

- México y Rusia coinciden en la necesidad de resolver las controversias mediante la vía pacífica. Para Moscú, la tarea principal de la comunidad internacional ante una crisis política es alentar el diálogo entre las partes, sin tomar medidas que favorezcan a una de ellas. El uso de la fuerza debe ser el último recurso y sólo es válido si se acuerda en el Consejo de Seguridad.⁵⁴
- México no debe prejuizar a Rusia. Moscú no se opone a los principios de la doctrina de la responsabilidad de proteger; critica la forma en que ésta se ha implementado, particularmente en Libia, por la inestabilidad que generan las intervenciones.
- Rusia puede ser un socio beneficioso para abogar por un tratamiento más integral de los conflictos. En 2015 el embajador Churkin declaró que “para evitar mayor agitación, los esfuerzos internacionales deben concentrarse en elaborar una estrategia preventiva integral encaminada a erradicar las raíces de los conflictos, garantizando la estabilidad política en el largo plazo y el desarrollo socioeconómico, en lugar de simplemente reaccionar al estallido de conflictos en diferentes regiones”.⁵⁵ Ésta es una posición que México puede respaldar.

⁵⁴ A. P. Tsygankov, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁵ “Statement by H.E. Vitaly I. Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, at the UN Security Council Meeting on Conflict Prevention”, en The Min-

- Las críticas de Rusia a las posiciones occidentales tienen puntos válidos. No hay que descartar que los argumentos morales a favor de la intervención pueden esconder intenciones como propiciar un cambio de régimen. Debe dejarse en claro que privilegiar el agotamiento de los métodos políticos antes de recurrir a la fuerza no es sinónimo de desinterés por salvar vidas humanas. Por el contrario, recurrir a la fuerza de manera precipitada puede desembocar en una inestabilidad incontrolable, con graves repercusiones humanitarias.
- Derivado del punto anterior, México y Rusia podrían abogar por el fortalecimiento de mecanismos como la mediación y la negociación. Incluso, podrían lanzar un esfuerzo serio para mejorar las capacidades de la Organización en cuanto a monitoreo, análisis y prevención de conflictos.

Con el objetivo de lograr un adecuado entendimiento con Rusia será necesario que la Cancillería mexicana fortalezca sus capacidades de análisis de los temas en la agenda del Consejo de Seguridad y que sostenga consultas frecuentes con las autoridades rusas, tanto a nivel de misiones permanentes en Nueva York como de las embajadas en la Ciudad de México y en Moscú.

Por supuesto, el entendimiento que México pueda alcanzar con Rusia no debe comprometer sus principios de política exterior. Las posiciones de México respecto a Georgia y Ucrania/Crimea han sido presentadas ante las Naciones Unidas en distintas ocasiones. Éstas no deben modificarse en aras de obtener el favor de Rusia o el de cualquier otro miembro permanente.

Conclusión

No hay consenso sobre la eficacia del uso de la fuerza para poner fin a conflictos intraestatales. Rusia, actualmente sometida a distintas presiones políticas y económicas de Occidente, seguirá planteándose como un freno a lo que considera tendencias intervencionistas con agendas

istry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 23 de septiembre de 2011, en http://www.mid.ru/en/organs/-/asset_publisher/AfiTBPbEYay2/content/id/194286 (fecha de consulta: 10 de octubre de 2018). (Traducción del autor de este artículo.)

específicas. Pero también, producto de esa creciente hostilidad hacia Occidente, podría verse tentada a recurrir a la fuerza para defender sus intereses estratégicos, como lo hizo en Georgia y Ucrania.

Si a Occidente le interesa colaborar seriamente con Rusia en la prevención de conflictos intraestatales, deberá hacer concesiones en cuanto a la importancia de negociar con regímenes que, aunque no sean democráticos, son actores necesarios para alcanzar e implementar acuerdos que pongan un alto a la violencia.

Los ejemplos de intervenciones recientes parecen respaldar la visión rusa de que el uso de la fuerza no genera en automático gobiernos democráticos ni regiones estables. México y otros países de vocación pacifista deben desempeñar un papel activo en la promoción de la vía política para la solución de los conflictos.