

Capítulo quinto

Las respuestas de la comunidad internacional a los conflictos internacionales contemporáneos: el caso de Siria

Alicia Cebada Romero

Resumen

Se analiza en esta contribución la actuación de Naciones Unidas en el conflicto de Siria. Se examinan, en particular, las acciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el secretario general y el Consejo de Derechos Humanos. Se comprueba que aunque las críticas a Naciones Unidas están justificadas en el caso de la respuesta del Consejo de Seguridad, en el caso de las otras instituciones y organismos es necesario introducir matices para reconocer el enorme esfuerzo que se está haciendo para encontrar salidas y soluciones a la situación catastrófica siria, que está teniendo repercusiones que van mucho más allá de las fronteras de aquel país. El fracaso del sistema de seguridad colectiva lo está sufriendo la población siria.

Palabras clave

Siria; Naciones Unidas; Sistema de seguridad colectiva; Responsabilidad de proteger; Legítima defensa; Consejo de derechos humanos; Consejo de seguridad; Asamblea general.

Abstract

This chapter is set out to examine the action of the United Nations in Syria. It places the focus on the performance of the Security Council, the Gene-

ral Assembly, the Secretary General and the Council of Human Rights. It is sustained that the paralysis of the Security Council justifies the complaints about the inadequacy of the United Nations' response to the Syrian crisis. However, it is shown that the criticisms should be accompanied by a recognition of the efforts of the General Assembly, the Secretary General and the Human Rights Council to find solutions and responses to the needs of the people who are suffering the terrible consequences of the Syrian conflict. The Syrian people are suffering the consequences of the failure of the UN collective security system.

Keywords

Syria; United Nations; Collective security system; Responsibility to protect; Self-Defence; Human rights council; Security council; general assembly

Introducción

La naturaleza de los conflictos armados ha ido evolucionando continuamente a lo largo de la historia. En las últimas décadas hemos sido testigos de cómo de las contiendas interestatales, se ha pasado a campos de batalla en que se enzarzan ejércitos, fuerzas irregulares y potencias externas en conflictos intestinos o en guerras proxy o por delegación¹, que se pueden librar incluso en el ciberespacio², con repercusiones que van mucho más allá de las fronteras nacionales.

Probablemente las que han sido calificadas como «nuevas guerras³» no son más que la reedición de tipologías de conflictos que ya se habían dado a lo largo de la historia⁴, pero con independencia de si las guerras actuales son realmente algo inédito o no, de lo que no cabe duda es que los efectos de los

¹ Se considera que en Siria se está librando una «guerra proxy» o guerra por delegación, y que también se ha dado recientemente en Ucrania. Estas guerras se encuadran en el marco del uso indirecto de la fuerza, es decir, cuando un Estado se vale de grupos insurgentes, rebeldes o terroristas para atacar a otro Estado.

El Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) ha reconocido valor consuetudinario a las disposiciones de la Resolución 2625 (XXV) sobre las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, en las que se pide a estos que se abstengan de organizar o promover la organización de fuerzas irregulares o bandas armadas, incluyendo mercenarios, para que realicen incursiones en otros Estados y de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de desorden civil o terroristas en otros Estados o a permitir que desde su territorio se organicen actividades dirigidas a la comisión de actos violentos contra otros Estados (República Democrática del Congo c. Uganda, actividades armadas en el territorio del Congo, 2005, párr. 162. Véase también Nicaragua c. Estados Unidos, fondo, 1986, cit., párr. 191).

En la Sentencia Nicaragua c. Estados Unidos, 1986, fondo. párr. 228, el Tribunal Internacional de Justicia consideró que al armar y entrenar a los paramilitares nicaragüenses Estados Unidos había violado la prohibición del uso de la fuerza. Sin embargo, declaró que la financiación de los paramilitares no vulneraba la prohibición. Tras los atentados del 11 de septiembre se permitió la reacción en legítima defensa de Estados Unidos contra Afganistán porque este país había permitido que desde su territorio se organizaran actividades dirigidas a la comisión de un acto violento contra otro Estado. El Consejo de Seguridad en su Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre, condenaba enérgicamente los atentados y declaraba que los mismos, como cualquier acto de terrorismo, constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y confirmaba el derecho inmanente a la legítima defensa. Más dudas planteaba el caso de la República Democrática del Congo c. Uganda donde el TIJ consideró que Uganda no había probado que la República del Congo o Sudán estaban apoyando a milicias para que desde el territorio del Congo lanzaran ataques contra Uganda (TIJ, República Democrática del Congo c. Uganda, 2005, párrs. 121 y ss).

² Manuel R. Torres Soriano. «Guerras por Delegación en el Ciberespacio», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (en adelante RIEEE)*, 9/2017, pp. 15-35.

³ Mary Kaldor. *Nuevas y Viejas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Barcelona: Tusquets, 2001.

⁴ P.A. Bello, «In search of new wars: the debate about a transformation of war», *European Journal of International Relations*, 2010, vol. 16, n. 2, pp. 297-309; M. Brzoska, «New Wars Discourse in Germany», *Journal of Peace Research*, 2004, vol. 41, n. 1, pp. 107-117; Caterina García Segura. «Las Nuevas Guerras del Siglo XXI. Tendencias de la Conflictividad Armada Contemporánea». Working Paper n.º 323, 2013, Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

conflictos armados adquieren nuevas dimensiones en el mundo globalizado⁵. Aunque puede ser que la esencia de las guerras haya sido la misma a lo largo de los tiempos⁶, también lo es que las dinámicas van cambiando para ajustarse a las estructuras de poder que caracterizan cada época. En la actual, en contraste con la inmediatamente precedente, *destaca el protagonismo creciente de los actores no estatales*. En el momento presente se aprecia un desajuste entre el sistema de seguridad colectiva —construido para una sociedad internacional básicamente interestatal y basado en el concepto de soberanía, entendida como atributo del Estado—⁷ y la estructura de la sociedad internacional en la que junto a las dinámicas vinculadas a la coexistencia entre Estados, se han desarrollado otras vinculadas a la cooperación y a la integración, protagonizadas no solo por actores estatales sino también por otros sujetos internacionales. En nuestros tiempos se pone cada vez más claramente de manifiesto la necesidad apremiante de adaptar un sistema construido en una época histórica determinada a la realidad actual, caracterizada por la consolidación de nuevas aproximaciones a la soberanía y por el debilitamiento del papel del Estado en la sociedad internacional.

En este nuevo contexto se ha reforzado el terrorismo internacional como amenaza a la paz y seguridad internacionales. El extremismo violento encarnado en los grupos terroristas de alcance global, se desenvuelve con comodidad en los escenarios bélicos actuales y se ha desarrollado y crecido al calor del caos, la destrucción y el desgobierno que los caracteriza⁸. Estos nuevos actores pueden ser más poderosos que algunos Estados frágiles y persiguen sus objetivos sin aceptar limitaciones e ignorando, pues, los principios y valores reflejados en el Derecho internacional, incluyendo las normas relativas a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario⁹. En consecuencia, la población civil, sus derechos y libertades, quedan en una situación de extrema vulnerabilidad¹⁰.

⁵ Francisco Javier Quiñones de la Iglesia. «Un examen de las Causas Profundas de los Conflictos en la Posguerra Fría. Actores Civiles y Militares: Diferentes Aproximaciones», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 30/2017.

⁶ MÜNKLER, H., «The wars of the 21st century», *International Review of the Red Cross*, 2003, vol. 85, n. 848, pp.7-22

⁷ Caterina García Segura. «Las Nuevas... Op. cit. Supra nota 3, p. 4. Romualdo Bermejo García, *El Marco Jurídico Internacional en Materia del Uso de la Fuerza: Ambigüedades y Limites*. Madrid: Cívitas, 1993.

⁸ PAREJA, P., «El nuevo terrorismo transnacional: características, factores explicativos y exigencias», en GARCÍA, C. y RODRIGO, A. (eds.), *La seguridad comprometida, Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 57-59.

⁹ Romualdo Bermejo G. «El Derecho Internacional frente al Terrorismo. ¿Nueva Perspectiva tras los Atentados del 11 de Septiembre?», *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-24. Consuelo Ramón Chornet. *La Lucha contra el Terrorismo Internacional después del 11 de Septiembre de 2011*, REDI, 2001, pp. 273-287.

¹⁰ La proporción de civiles fallecidos en los conflictos, en relación con los militares no ha dejado de aumentar. Hasta se llega a hablar de 90 civiles por 10 militares. Tampoco ha

Es precisamente en estos nuevos contextos bélicos donde con más claridad se ha puesto de manifiesto la impotencia de la comunidad internacional para ofrecer respuestas y soluciones adecuadas con vistas a garantizar la protección de la población. Los fracasos se han sucedido reiteradamente: Ruanda, Bosnia, Somalia o más recientemente Sudán del Sur. Aunque es justo admitir que tras los más sonados, se ha producido una reacción de la comunidad internacional, lo cierto es que hasta el momento las respuestas han generado, en muchos de los casos, una evidente frustración. A pesar de los esfuerzos, no se ha conseguido el consenso necesario para abordar definitivamente la indispensable reforma del Consejo de Seguridad, cuya configuración lastra todo el sistema de seguridad colectiva¹¹. En las últimas décadas se ha desarrollado, pero también ha tenido ocasión de demostrar sus importantes limitaciones el principio de responsabilidad de proteger¹², que había surgido precisamente para tratar de suplir algunas de las deficiencias del sistema de seguridad colectiva¹³. En las últimas décadas se ha generado una nueva rama del Derecho internacional, el Derecho internacional penal, con un ba-

dejado de incrementarse el número de desplazados y refugiados por las guerras. Véase al respecto, Caterina García Segura, «Las Nuevas... Op. cit. Supra, p. 7.

¹¹ Eugenia López-Jacoiste. «Repensando el Sistema de Seguridad Colectiva: el Consejo de Seguridad y las Nuevas Amenazas a la Paz y Seguridad Internacionales», en: Consuelo Ramón Chornet, *La Acción Colectiva del uso de la Fuerza. Nuevos Escenarios, Nuevos Principios de Actuación en el Orden Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, pp. 57-139.

¹² Desde 2001 la discusión sobre la legitimidad de la intervención humanitaria se ha realizado mediante referencia a un nuevo marco conceptual: la responsabilidad de proteger. La responsabilidad de proteger es un desarrollo conectado al proceso de humanización de la seguridad, en el que un gran hito fue la formulación del concepto de seguridad humana. El concepto de la «responsabilidad de proteger» supone una revisión de la soberanía estatal, que pasa de ser un atributo vinculado al control, a un atributo conectado con la responsabilidad. Sin embargo, como se verá a lo largo de este trabajo, este principio está actualmente en entredicho, sobre todo tras la experiencia en la aplicación del mismo en el escenario libio. Romualdo Bermejo. «La Protección de la Población Civil en Libia como Coartada para Derrocar un Gobierno: un Mal Inicio para la Responsabilidad de Proteger», *Anuario de Derecho Internacional*, 2011, pp. 9-55. Cesáreo Gutiérrez Espada, *Responsabilidad de Proteger y Derecho de Veto en el Consejo de Seguridad: Algunos Ejemplos Recientes*. RIEEE 3/2014, pp. 1-28. Marina de Luengo. «Los Retos Jurídicos de la Responsabilidad de Proteger desde la Perspectiva de la Seguridad y Defensa», RIEEE, 2014/3, pp. Sobre el compromiso de nuestro país con este Principio, véase: Beatriz Vázquez Rodríguez, «España ante la Responsabilidad de Proteger: Un Compromiso Activo», RIEEE 8/2016, pp. 127-153. Sobre las posibilidades potenciales que tenía el principio: Rafael García Pérez, «La Responsabilidad de Proteger: un Nuevo Papel para Naciones Unidas en la Gestión de la Seguridad Internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006. ESPÓSITO Carlos, «La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2005, n.º 91. MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., «La responsabilidad de proteger: una noción todavía ineficaz»: *Tiempo de Paz*, 101 (2011) pp. 52-58.

¹³ Pilar Pozo Serrano, «La Carta de las Naciones Unidas y el Régimen Jurídico del Uso de la Fuerza: Algunos Problemas de Interpretación Actuales», RIEEE, 1/2013, p. 4; Cesáreo Gutiérrez Espada, «Responsabilidad de Proteger y el Derecho de Veto en el Consejo de Seguridad». *Algunos Ejemplos Recientes*, 3/2014,

lance ambiguo hasta el momento, pues aunque es cierto que ha contribuido a cubrir algunas de las lagunas del Derecho internacional humanitario y, en última instancia, a reforzarlo, también lo es que no está concebido, ni puede ser una respuesta suficiente para juzgar o perseguir todas las violaciones graves del Derecho internacional. A lo que hay que añadir la crisis que actualmente está atravesando la Corte Penal Internacional, con la puesta en cuestión no solo de su efectividad, sino también de su legitimidad¹⁴.

En Siria desde 2011, está teniendo lugar una tragedia de dimensiones catastróficas que la comunidad internacional no ha sabido atajar y que ilustra los grandes desafíos a los que nos enfrentamos actualmente en materia de paz y seguridad. En este escenario se da cita un gobierno cuestionado con claridad por parte de su propio pueblo en un movimiento que se desató durante la llamada Primavera Árabe¹⁵. Un gobierno que no ha dudado en recurrir a un uso indiscriminado y extremado de la violencia, en flagrante violación de sus obligaciones internacionales. Por otro lado, las grandes potencias internacionales directa o indirectamente involucradas en el conflicto, en defensa de sus propios intereses. Y, por último, grupos terroristas que se han hecho fuertes incluso gracias a la toma del control de partes relevantes del territorio. Daesh se ha convertido en la primera organización terrorista con dimensión territorial que ha hecho de la estatalidad un elemento configurativo de su identidad¹⁶. Los cientos de miles de personas que han dejado sus vidas atrás, en su afán por escapar de la trampa siria, son el testimonio de una

¹⁴ Chema Caballero, «No será África la que termine con la Corte Penal Internacional», *Mundo Negro*, 2 de noviembre de 2016. Sudáfrica y Burundi han anunciado que abandonarán la Corte Penal Internacional. El presidente Jammeh de Gambia, también lo había anunciado, pero tras salir derrotado en las elecciones presidenciales de 2017, el nuevo presidente ha declarado que no hará efectiva la salida.

¹⁵ La familia Al-Assad y el partido socialista Ba'ath han ocupado el poder en Siria desde 1970. La minoría alawita (16 %) sigue el socialismo baathista, de carácter laico, mientras que el 76 % suní es leal a la ley islámica. Esta situación dio lugar a numerosas tensiones entre las dos comunidades que se resolvieron con brutalidad por el régimen del padre del anterior presidente. Cuando Bashar Al-Assad llegó al poder en el año 2000 prometió suavizar el autoritarismo y emprender reformas para promover la apertura del régimen. En realidad, se acometieron básicamente reformas económicas que beneficiaron sobre todo a la minoría alawita, con lo que no se consiguió aplacar el descontento de la mayoría suní. En marzo de 2011 estallaron las primeras protestas contra el régimen en ciudades no alawitas. Se produce una reacción muy violenta del gobierno. Las ONG denunciaron que en los primeros meses se produjeron más de 3000 muertos y miles de detenciones forzadas. La oposición, muy fragmentada, fue creciendo. Se puede distinguir una división básica entre los laicos que aspiraban a un Estado democrático y los islamistas que buscaban la instauración de un Estado islámico. Era muy difícil, pues, unificar a la oposición.

¹⁶ Sobre los orígenes del Daesh en Irak y su expansión a Siria, así como sobre sus fortalezas y debilidades, véase: Javier Jordán, «El Daesh», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La internacional yihadista*, Cuaderno de Estrategia n.º 173, Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 109-147. Y sobre la evolución del Daesh véase del mismo autor: «*El Daesh en Oriente Medio, una amenaza en evolución*», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama Estratégico 2016, (Madrid: Ministerio de Defensa, 2016), pp. 141-180.

catástrofe humanitaria de dimensiones colosales. La mitad de la población siria ha tenido que huir y abandonar sus hogares. El balance es desolador y las cifras siguen creciendo: 260.000 muertos, 2 millones de heridos, más de 6 millones y medio de desplazados internos y 4.8 millones de refugiados¹⁷. En flagrante violación del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, se han organizado ataques contra civiles e infraestructuras civiles, en particular contra escuelas, y contra instalaciones y personal médico. En los puestos de control, se retiran artículos médicos de los convoyes humanitarios y se interrumpe deliberadamente el suministro de agua. Se ha denunciado el uso indiscriminado de armas, en concreto artillería, bombas de racimo y bombas de barril, así como los ataques aéreos, los ataques de mortero, los atentados con vehículos bomba, las armas incendiarias, los ataques suicidas, el uso de armas químicas, el empleo del hambre contra civiles como método de combate, en particular asediando zonas pobladas, y el uso extendido de la tortura, el maltrato, las ejecuciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, la violencia sexual y basada en el género, así como violaciones y abusos graves cometidos contra niños¹⁸. A todos estos horrores se suma la destrucción de patrimonio cultural.

Recientemente, el 14 de marzo de 2017, el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos —Zeid Ra'ad Al Hussein— ha calificado la situación en Siria como el peor desastre causado por el hombre desde la Segunda Guerra Mundial. El alto comisionado declaraba que «el país entero se han convertido en una cámara de tortura, en un lugar de horror y de absoluta injusticia»¹⁹.

El conflicto sirio ha provocado una crisis moral global, porque se han puesto en evidencia las verdaderas —y magras— dimensiones de la tan preconizada solidaridad internacional, y las limitaciones de la comunidad internacional para atender una crisis humanitaria tan grave y asistir a los que están en condiciones de mayor vulnerabilidad. En relación con el primer aspecto tenemos un buen ejemplo en la decepción que ha generado la respuesta de la Unión Europea a la llamada crisis de los refugiados, y en la que la solidaridad ha brillado por su ausencia. La derivación de la responsabilidad hacia Turquía sobre la base de un pseudoacuerdo o más exactamente una «declaración», cuya naturaleza jurídica no está clara y que ni siquiera ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Unión Europea es suficientemente elocuen-

¹⁷ Declaración conjunta de Naciones Unidas sobre Siria, de 11 de marzo de 2016, firmada por los agentes humanitarios, disponible en: http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/Joint%20Humanitarian%20Statement%20on%20Syria_En.pdf

¹⁸ Resolución del Consejo de Derechos Humanos, de 25 de octubre de 2016: A/HRC/RES/S-25/1

¹⁹ Declaraciones del alto comisionado de los Derechos Humanos ante el Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21373&LangID=E>

te²⁰. En efecto, el Tribunal General de la Unión Europea ha tenido ocasión de declarar que este instrumento ha sido adoptado por los Estados miembros y no por una Institución de la Unión Europea, por lo que era incompetente para enjuiciar su conformidad con el Derecho de la Unión²¹.

Pero en este capítulo no se analizará la reacción de la Unión Europea, sino que se examinarán las respuestas que ha ofrecido la comunidad internacional, en el marco de Naciones Unidas²².

El caso sirio: ¿Naciones Unidas a toda máquina?

Se puede afirmar que en el caso sirio Naciones Unidas se ha empleado a fondo. Aunque también se podría decir que ha demostrado a fondo su impotencia. En el marco de su acción en el ámbito de la paz y la seguridad han intervenido todos los órganos relevantes: el Consejo de Seguridad, el secretario general, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. En las líneas que siguen, y con objeto de enjuiciar la respuesta de la organización, se examinará en detalle la actuación de cada una de estas Instituciones.

El Consejo de Seguridad en (In)Acción

La parálisis del Consejo de Seguridad para atajar la crisis siria es una evidencia. A pesar de que no ha permanecido totalmente inactivo, lo cierto es que como ha dicho Paz Andrés, «El caso de Siria está siendo claramente un ejemplo de la subordinación del Consejo a las exigencias de la geoestrategia»²³.

Hasta junio de 2017 el Consejo de Seguridad ha adoptado 21 resoluciones relativas al conflicto sirio. En ellas, ha reclamado reiteradamente a las partes que facilitasen el acceso de la ayuda humanitaria. Por unanimidad, se decidió, junto con la Organización para la Prohibición del Uso de Armas Químicas, la creación del Mecanismo Conjunto de Investigación para Identificar a los Culpables del Uso de Armas Químicas en Siria²⁴. El Consejo ha declarado altos el

²⁰ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

²¹ Autos del Tribunal General en los asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG y NM / Consejo Europeo. Comunicado de Prensa: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019es.pdf>

²² Xavier Pons Rafols. «Naciones Unidas y Siria: Idea y Realidad», *ANUE*, 43/2012, pp. 5-14; Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *Las Naciones Unidas ante el Conflicto de Siria*, IIEE Documento de Opinión 93/2012, pp.1-15.

²³ Paz Andrés. «Las Naciones Unidas.... Op. cit. Supra, p. 4.

²⁴ Consejo de Seguridad, Resolución 2235 (2015). Este Mecanismo ha constatado en sus Informes que tanto el régimen sirio como el Daesh han recurrido a la utilización de armas

fuego, que no han sido respetados, y ha requerido a las partes para que arbitrasen una solución política al conflicto²⁵. También la Presidencia del Consejo ha expresado reiteradamente su preocupación por el deterioro de la situación en Siria y ha hecho continuos llamamientos a que se aceptaran las propuestas de los mediadores internacionales, para que cesara la violencia, se facilitara el acceso de ayuda humanitaria y se prohibiera el tráfico ilícito de petróleo²⁶.

Pero a los efectos de este capítulo, y teniendo en cuenta que nada de lo hecho hasta el momento ha servido para atajar el conflicto, resulta más relevante hacer hincapié en lo que el Consejo se ha visto incapaz de hacer.

El hundimiento de la Responsabilidad de Proteger

Después de la polémica generada por la utilización del principio de responsabilidad de proteger en Libia, se puede decir que este principio ha hecho aguas definitivamente en Siria²⁷.

La responsabilidad de proteger ha sido refrendada por Naciones Unidas desde el año 2005 a distintos niveles, por parte del secretario general, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en los siguientes términos:

1. El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población de violaciones de derechos humanos y en particular de aquellas que constituyan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y limpieza étnica, así como de impedir la incitación a tales crímenes.
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de exigir a los Estados que cumplan con esta responsabilidad y de apoyarlos para ello.
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de usar todos los medios apropiados, diplomáticos, humanitarios o de otra índole, para proteger a la población de los mencionados crímenes. Si un Estado es manifiestamente incapaz —porque no puede o porque no quiere— de cumplir con su responsabilidad a este respecto, la comunidad internacional debe estar preparada para llevar a cabo una acción colectiva para proteger a la población, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas.

químicas en flagrante violación del Derecho internacional.

²⁵ Se puede encontrar un listado completo de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Siria, en Security Council Report: http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Syria&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=syria&search=%22Security%20Council%20Resolutions%22%20AND%20%22Syria%22&__mode=tag&IncludeBlogs=10&limit=15&page=2

²⁶ Se puede encontrar un listado completo de las declaraciones de la Presidencia del Consejo en Security Council Report: <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?IncludeBlogs=10&limit=15&tag=%22Security%20Council%20Presidential%20Statements%22+AND+%22Syria%22&ctype=Syria&rtype=Security%20Council%20Presidential%20Statements&cbtype=syria>

²⁷ Cesáreo Gutiérrez Espada, «El Conflicto en Siria (2011-2014) a la Luz del Derecho Internacional y de la Geopolítica», *Revista UNISCI* 37/2015, pp. 107 y ss.

Previamente en el *Informe 2001 sobre la Responsabilidad de Proteger*, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, se habían distinguido tres componentes: la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. Se presentaba el uso de la fuerza armada como último recurso y se hablaba de la necesidad de una Causa Justa, conectada con la comisión de graves crímenes. En cuanto a la autoridad competente, aunque se establecía con claridad que lo preferible era una actuación del Consejo de Seguridad, se proponía que en los casos en que este quedara bloqueado se pudiera acudir a la Asamblea General en el marco del procedimiento establecido en la Resolución Union Pro Pace o que las organizaciones regionales competentes se vieran facultadas a tomar la iniciativa. Sin embargo, en los términos en que Naciones Unidas acogió el principio de Responsabilidad de Proteger desaparece toda referencia a estas alternativas para las situaciones de bloqueo del Consejo de Seguridad. El respeto a la Carta, en esos términos, resulta una condición ineludible.

En el caso de Libia, fue en febrero de 2011 cuando se produjeron las primeras protestas contra Gadafi en el marco de la llamada Primavera Árabe. Gadafi respondió usando la fuerza de forma abusiva. Se produjeron arrestos e incluso ejecuciones sumarias. *Human Rights Watch* denunció además el uso de violencia sexual contra mujeres y hombres, torturas y reclutamiento de niños soldados por parte de las fuerzas leales al coronel. En los 10 primeros días, 170.000 personas huyeron de la violencia hacia los países vecinos. En menos de 2 semanas se había desencadenado una guerra civil²⁸.

Naciones Unidas reaccionó con rapidez, en ejercicio de su responsabilidad de proteger. En primer lugar ejerció su responsabilidad de prevenir, creando una comisión independiente para investigar los crímenes y negociando con Gadafi para que detuviera la violencia. Además, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1970 en febrero de 2011, en la que se condenaba la violación sistemática de derechos humanos, que se calificaba como crimen contra la humanidad.

La situación continuó deteriorándose y Naciones Unidas ejerció su responsabilidad de reaccionar. Se adoptaron medidas coercitivas contra el régimen: sanciones y remisión de la situación a la Corte Penal Internacional.

Como nada de esto consiguió hacer que Gadafi reconsiderara su actuación, ni que autorizara la entrega de ayuda humanitaria a la población, el Consejo de Seguridad dio un paso más con la adopción de la Resolución 1973, en marzo de 2011, en la que se autorizaba el uso de la fuerza para proteger a la población.

Esta resolución se adoptó con la abstención renuente de China y Rusia, influidas por el apoyo que la Unión Africana y la Liga Árabe expresaron a la adopción de dicha resolución.

²⁸ El Informe se puede consultar en: <https://www.hrw.org/world-report/2012/country-chapters/libya>

Era la primera vez en que se autorizaba el uso de la fuerza para proteger a la población civil en estas circunstancias. Sobre la base de la resolución se produjeron la intervención de Estados Unidos y la OTAN, que acabaron provocando la caída de Gadafi.

Rusia y China protestaron enérgicamente porque consideraron que la coalición internacional había ido mucho más allá de lo que autorizaba la Resolución 1973, pues la intervención se había aprovechado para realizar un cambio de régimen, contrario al principio de no intervención en los asuntos internos.

La actitud de Rusia y China en el caso sirio no se puede entender si no se hace referencia a este precedente libio. Los dos países se han opuesto con vehemencia a cualquier resolución, que señalara la responsabilidad del régimen sirio o que se pudiera interpretar como una reprensión o condena²⁹. Es la Federación rusa la que ha llegado más lejos en este empeño, llegando a bloquear en solitario la adopción de una resolución en que se solicitaba al Gobierno sirio que pusiera fin al asedio de Aleppo. Tanto Rusia, como China se han opuesto a una resolución impulsada por Francia en que se pedía la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional, cerrando el camino a una intervención de este organismo judicial que podría tener importantes efectos disuasorios.

Un nuevo precedente para sostener la ineficacia de las sanciones inteligentes

En cuanto a las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad, no se ha podido crear un comité de sanciones específico para el caso sirio, pero sí hay personas involucradas en el conflicto que han sido objeto de medidas restrictivas en el marco del comité de sanciones por colaboración con al-Qaeda y el ISIS³⁰. Hasta el momento se ha sancionado a 24 individuos y a una entidad por su vinculación con ISIS. 4 personas más han sido sancionadas por sus lazos con Al-Nusra³¹. Más allá del problema que supone que estas medidas restrictivas solo se estén aplicando a una de las partes en el conflicto, lo cierto es que —más en general— las llamadas sanciones inteli-

²⁹ Paz Andrés. «Las Naciones Unidas.... Op. cit. Supra, pp. 4. y ss.

³⁰ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M.; SALINAS DE FRIAS, A. Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Vol. 1, 2005, pp. 155-176.

³¹ United Nations Security Council, S/2016/1115, 30 de diciembre de 2016: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/2016/1115.

La lista completa de personas sancionadas actualizada se puede encontrar aquí: <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/al-qaida.xsl>

gentes suscitan dilemas relacionados con las garantías de los derechos de las personas afectadas³².

El caso Kadi, planteado en el marco de la Unión Europea, puso el foco sobre los problemas derivados del actual sistema de sanciones, que apuntan a la vulnerabilidad de los individuos sancionados y a la necesidad de mejorar las garantías relativas al respeto de los derechos fundamentales³³. La saga judicial se inició cuando el Sr. Kadi impugnó ante el Tribunal de Primera Instancia de la UE la validez del Reglamento 881/02, del Consejo de la UE, por el que se implementaban las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en las que se instaba a los Estados miembros a congelar los activos y los fondos de ciertas organizaciones e individuos incluidos en una lista de personas relacionadas con al-Qaida, elaborada por el Comité de Sanciones. Los activos del Sr. Kadi fueron congelados sobre la base del Reglamento impugnado, sin que se le hubiera dado acceso a la información sobre la base de la cual se había decidido la inclusión de su nombre en la lista negra y sin que se le hubiera ofrecido ninguna posibilidad de impugnar dicha inclusión y de solicitar la eliminación de su nombre de la citada lista.

El Tribunal de Primera Instancia dictó una primera sentencia desfavorable al Sr. Kadi, basada en el deber que tenía la UE de ejecutar las Resoluciones del Consejo de Seguridad (Caso T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi c. Consejo y Comisión* [2005] ECRII-3649). El Sr. Kadi recurrió en casación ante el Tribunal de Justicia de la UE, que sí le dio la razón, declarando —en contra de lo fallado por el Tribunal de Primera Instancia— que la resolución impugnada suponía una violación del derecho a ser oído, del derecho a la propiedad privada y una vulneración del derecho a una revisión judicial efectiva³⁴.

El Consejo de Seguridad había reaccionado al creciente malestar por la falta de garantías en la imposición de sanciones, introduciendo dos mecanismos de garantía. En primer lugar, estableció un *Focal Point*, al que los individuos podían acceder³⁵ y en segundo lugar creó un *Ombudsman* para incrementar las garantías con respecto a la retirada de la lista negra³⁶. El Sr. Kadi cuyo nombre seguía incluido en la lista de individuos sancionados, sobre la base de una nueva Resolución del Consejo de la Unión, se dirigió nuevamente al Tribunal de Primera Instancia (Tribunal General desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) para denunciar que a pesar de las nuevas garantías

³² HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M. «Las Sanciones del Consejo de Seguridad contra al-Qaeda y los Talibanes: ¿Son Realmente Inteligentes?», REDI, 2006, Vol. 56, n.º 2, pp. 737-770.

³³ Juan Santos Vara, «El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), pp. 91-120.

³⁴ C-402/05 y C-415/05, *Kadi y Al Barakaat International Foundation*, Sentencia de 3 de septiembre de 2008.

³⁵ Resolución del Consejo de Seguridad 1730 (2006).

³⁶ Resolución del Consejo de Seguridad 1904 (2009).

sus derechos no habían dejado de ser vulnerados. El Tribunal General le daba la razón nuevamente al Sr. Kadi³⁷, y declaraba que las dos innovaciones institucionales (*Focal Point* y *Ombudsman*) no garantizaban una revisión judicial efectiva de las decisiones del Comité de sanciones. Finalmente, y tras más de una década, el Consejo de Seguridad eliminó de la lista al Sr. Kadi, en 2012³⁸. Este caso permite plantearnos si el sistema de sanciones actual es sostenible teniendo en cuenta su limitada efectividad y su coste en términos de libertades y garantías de derechos fundamentales³⁹.

La polémica en torno a las sanciones abunda en la profunda crisis de legitimidad que el Consejo de Seguridad viene sufriendo en las últimas décadas y que se ha agudizado ante la crisis siria. Se cuestiona la falta de correspondencia entre la estructura del Consejo de Seguridad y la real distribución de poder en la sociedad internacional actual. La comunidad internacional en el momento presente está evolucionando hacia una creciente multipolaridad que no encaja con los privilegios exclusivos reconocidos a los cinco miembros del directorio de la posguerra. Países como Brasil, India o Egipto, además de otros procedentes de la sobrerrepresentada Europa reclaman también el reconocimiento de su peso en el sistema de seguridad colectiva. La necesidad de reformar el Consejo de Seguridad se viene planteando desde hace ya décadas⁴⁰.

Las dos grandes líneas de reforma pasan por su ampliación, para propiciar una representación más equitativa, y por la modificación de los métodos de trabajo con el objetivo de incrementar la transparencia. Las propuestas, en la actualidad, sugieren aumentar el número de miembros, incluyendo nuevos miembros permanentes con o sin reconocimiento de derecho de veto⁴¹. También se ha sugerido la limitación del derecho de veto, por ejemplo, en el caso de amenazas para la paz o quebrantamientos de la paz que tengan que ver con violaciones masivas de los derechos humanos, así como la necesidad de justificar adecuadamente su uso⁴². Las dificultades para que cualquiera de estas propuestas prospere, para lo que sería necesario contar con el consentimiento de los cinco miembros permanentes, son evidentes.

³⁷ T85/09, *Kadi*, Sentencia de 30 de septiembre de 2010.

³⁸ Joris Larik, «Kadi De-listed. A Cause for Celebration?», *European Law Blog*, 30 octubre 2012, disponible en: <http://europeanlawblog.eu/2012/10/30/kadi-de-listed-a-cause-for-celebration/>

³⁹ Alicia Cebada, «La Prohibición de la Amenaza y el Uso de la Fuerza en el Derecho Internacional Actual», en: F. Mariño (Dir.) *Instrumentos y Regímenes de Cooperación Internacional*, Editorial Trotta, 2017, pp. 220-221.

⁴⁰ Rosa Riquelme. La Interminable Historia de la Reforma del Consejo de Seguridad, *REDI*, 2009/2, pp. 745-776. BLANC ALTEMIR, Antonio, (Coord.) «El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas: la Dimensión Institucional y el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales», 2009.

⁴¹ Alicia Cebada. «La prohibición... Op. cit., pp. 223 y ss.

⁴² Véase el análisis detallado que hace de la propuesta promovida por Francia en relación con una autolimitación en el ejercicio del veto por parte de los miembros del Consejo: Cesáreo Gutiérrez Espada, «Responsabilidad de Proteger y el Derecho de Veto... cit. Supra, pp. 14-15.

Siria: ¿un refrendo del Consejo de Seguridad a las soluciones unilaterales a través de una definición ampliada de la legítima defensa?

Lo cierto es que en lugar de caminar hacia un reforzamiento y mejora del sistema de seguridad colectiva y por tanto hacia el perfeccionamiento del marco multilateral, el caso de Siria demuestra que quizás estamos moviéndonos hacia una ampliación de los márgenes para la actuación unilateral. De hecho, ante la paralización del Consejo, la comunidad internacional ha reaccionado en el marco de una interpretación amplia del principio de legítima defensa, en relación con la lucha contra el terrorismo. Francia utilizó el argumento de la legítima defensa en septiembre de 2015 para justificar el uso de la fuerza armada contra la amenaza yihadista y para proteger a las víctimas francesas. Y tras el atentado contra la sala Bataclán en noviembre de ese mismo año llegó a declarar la guerra al terrorismo global⁴³. En Irak también se ha esgrimido el derecho de legítima defensa colectiva para justificar la intervención de la coalición liderada por Estados Unidos, mediante una interpretación amplia diseñada para validar la intervención más allá de las fronteras del Estado solicitante. La inminencia del ataque desde fuera de las fronteras es una de las condiciones que se ha dado por cumplida en el caso de la defensa de Irak contra el Daesh⁴⁴.

El Consejo de Seguridad se ha adherido definitivamente a esta línea de acción y ha otorgado carta de naturaleza a estos argumentos mediante la Resolución 2249 (2015), que ha sido interpretada como una base jurídica para justificar una guerra global contra el terrorismo extremista sobre la base de una ampliación de los límites de la legítima defensa. La clave que explica esta resolución es la consideración de la inminencia permanente de los ataques armados de ciertos grupos terroristas, en relación con los cuales, por tanto, la legítima defensa estaría justificada también de manera sostenida y permanente⁴⁵.

Al amparo de esta ampliación de la discrecionalidad para decidir unilateralmente el uso de la fuerza armada, la Administración Trump ha ordenado

⁴³ También habían recurrido al argumento de la legítima defensa para hacer frente al Daesh: Turquía, Estados Unidos y Reino Unido. Véase: Marc Weller. «Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249/2015 and the Right to Self-Defence against Designated Terrorists Groups», Blog of the European Journal of International Law, 25 noviembre de 2015, disponible en: <http://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/>

⁴⁴ Sobre este tema, véase: Michael P. Scharf, «How the War Against ISIS Changed International Law» (2016). Faculty Publications. Paper 1638. http://scholarlycommons.law.case.edu/faculty_publications/1638.

Este es también el argumento utilizado por Australia para justificar su participación en la coalición liderada por Estados Unidos para defender a Irak del Daesh: George Brandis, «The War against Islamic State is One of Self Defence», en *The Australian*, 10 de septiembre de 2015: <http://www.theaustralian.com.au/opinion/the-war-against-islamic-state-is-one-of-selfdefence/news-story/8179e5a840f1216770d6e0a24c47eb52>

⁴⁵ Marc Weller. «Permanent Imminence... cit. supra

en abril de este año un bombardeo con misiles contra las fuerzas de Assad en Siria, en respuesta a un ataque con armas químicas de las fuerzas sirias contra la población civil. En este caso, el ataque químico había tenido lugar en territorio sirio y, por tanto, no había habido agresión directa ni contra Irak, ni contra Estados Unidos.

Se ha cuestionado la legalidad de la reacción de la Administración Trump, tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como del propio Derecho interno de Estados Unidos. El argumento más utilizado por los que han justificado la legalidad de esta intervención armada es el del derecho inmanente de legítima defensa y, en concreto, de la legítima defensa anticipatoria⁴⁶.

El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas recoge la norma que permite el uso de la fuerza en legítima defensa frente a un ataque armado (TIJ, Nicaragua c. Estados Unidos, fondo, 1986 párrs. 34 y 176). El tenor literal del precepto es el siguiente:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

Si nos atenemos al tenor literal del artículo 51 de la Carta, la legítima defensa preventiva e incluso la anticipatoria parecen quedar descartadas, pues se establece la necesidad de un previo ataque armado. Sin embargo, el derecho «inmanente» a la legítima defensa también aparece garantizado por una norma consuetudinaria y la cuestión es si esta norma permitiría una respuesta anticipatoria en caso de ataque inminente o incluso una respuesta preventiva, cuando existe una situación de riesgo, una posibilidad fundamentada de que el ataque se produzca. Los que sostienen que el artículo 51 de la Carta solo codifica algunos aspectos de la norma consuetudinaria se basan en que el citado precepto comienza estableciendo que «nada en la Carta obstaculizará el derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva».

Existe un consenso bastante amplio sobre que ni la norma consuetudinaria que autoriza el uso de la fuerza en legítima defensa, ni el artículo 51 de la

⁴⁶ Charlie Dunlap. «Yes, the Attack on Syria was Justifiable and International Law will benefit from it», Lawfire. Duke University, 7 April 2017, disponible en: <https://sites.duke.edu/lawfire/2017/04/07/yes-the-attack-on-syria-was-justifiable-and-international-law-will-benefit-from-it/>

Carta de Naciones Unidas dan cobertura a la legítima defensa preventiva, aunque concita más dudas si es posible algún tipo de reacción en legítima defensa frente a un ataque inminente, en el marco de la llamada legítima defensa anticipatoria. No es fácil determinar la inminencia, ni tampoco definir qué tipo de respuesta se podría producir bajo la condición de proporcionalidad que, en todo caso, habría que respetar⁴⁷.

Con objeto de establecer el contenido de la norma consuetudinaria hay que hacer referencia al incidente *Caroline*, en 1841, entre Estados Unidos y Reino Unido, que se produjo en el contexto de una rebelión canadiense contra los británicos. Los rebeldes, apoyados por Estados Unidos, estaban usando el barco de vapor *Caroline* para transportar munición. El 29 de diciembre de 1837 los británicos destruyeron el *Caroline* cuando se encontraba atracado en un puerto de Estados Unidos. Dos tripulantes del *Caroline* murieron en el ataque. Los Estados Unidos protestaron porque consideraron que se había violado su integridad territorial. Los británicos acusaban al buque de haber llevado a cabo operaciones de piratería y justificaron su acción en su derecho inmanente de legítima defensa. Este incidente dio lugar a un rico intercambio diplomático entre Estados Unidos y Reino Unido que giró en gran medida en torno a los límites de la legítima defensa. Para Estados Unidos los requisitos de necesidad y proporcionalidad eran ineludibles. Reino Unido reclamaba su derecho a actuar de modo anticipatorio. De acuerdo con Estados Unidos la inminencia del ataque implicaba una necesidad de defenderse «instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation» (instantánea, abrumadora, que no permite la elección de medios ni deja tiempo para deliberar), definición que fue aceptada por el Reino Unido. No parece claro que estos requisitos se cumplan en el caso de Siria.

Desde Naciones Unidas también se ha amparado el derecho a responder frente a un ataque inminente. El Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios, en su Informe «Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos», 2004, expresamente establecía que un Estado amenazado puede responder mediante el uso de la fuerza cuando el ataque es inminente (párrafo 188).

Sin embargo, con posterioridad, en su sentencia en el asunto República Democrática del Congo c. Uganda, 2005, el Tribunal Internacional de Justicia parecía decantarse por una interpretación literal del artículo 51 según la cual la legítima defensa anticipatoria no sería posible. Sugiere el Tribunal que al Estado amenazado siempre le queda el recurso de dirigirse al Consejo de Seguridad:

«Article 51 of the Charter may justify a use of force in self-defence only within the strict confines there laid down. It does not allow the use of force by a

⁴⁷ GARCÍA RICO, Elena del Mar. La Legítima Defensa en el Derecho Internacional ¿Algo Nuevo Bajo el Sol tras la Sentencia de la CIJ en el Asunto de las Plataformas Petrolíferas?, REDI, 2003, n.º 2, pp. 819-838.

State to protect perceived security interests beyond these parameters. Other means are available to a concerned State, including, in particular, recourse to the Security Council». (Párr. 148)⁴⁸.

En el caso de Siria y de la llamada guerra contra el terrorismo, en realidad más que de legítima defensa anticipatoria parece que estaríamos ante un caso de legítima defensa preventiva donde los condicionamientos se relajan hasta el punto de que no se requeriría la inminencia del ataque, tan solo la existencia de un riesgo o un peligro⁴⁹.

Es evidente que el movimiento del Consejo autorizando a los Estados a usar todos los medios para acabar con la amenaza terrorista nos acerca a la doctrina de la legítima defensa preventiva, con todos los problemas que esto implica⁵⁰ y abunda en una trayectoria que se había iniciado ya tras los atentados del 11S⁵¹. De hecho, este concepto se desarrolló en la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos, en 2002 y en su revisión de 2005. A la luz de la trayectoria del Consejo de Seguridad en este ámbito, se puede llegar a sostener como ha hecho Michael P. Scharf, que la guerra contra ISIS ha cambiado el Derecho internacional, y no precisamente en la dirección de la construcción de un orden multilateral más efectivo⁵².

Desde luego resulta perturbador comprobar que siempre parece resultar más sencillo desandar los caminos del multilateralismo y retomar sendas unilaterales. El debilitamiento del orden multilateral no es una buena noticia

⁴⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C., y CERVELL HORTAL, M^a. J., La prohibición del uso de la fuerza en la Sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005 [asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo] (República Democrática del Congo c. Uganda), REDI, 2006, n.º 1, pp. 239-256

⁴⁹ Alicia Cebada. «La prohibición de la Amenaza... cit. Supra., pp. 212 y ss.

⁵⁰ Manuel Pérez González, «La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, pp. 187-204.

⁵¹ Antonio Remiro Brotóns, «Terrorismo, mantenimiento de la paz y Nuevo Orden», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 125-171; Joaquín Alcaide Fernández. «La Guerra contra el Terrorismo. ¿Una OPA hostil al Derecho de la Comunidad Internacional?», REDI, 2001, pp. 289-307. Paz Andrés Sáenz de Santamaría, «Las Normas Relativas al Uso de la Fuerza: La Seguridad Colectiva y la Legítima Defensa en el Contexto de la Reforma de Naciones Unidas», en Caterina García; A. Rodrigo (Ed.) *La Seguridad Comprometida. Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados*, Tecnos 2008, pp. 113-129. Antonio F. Fernández Tomás, «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 205-226. Javier González Vega. «Los atentados del 11 de septiembre, La Operación Libertad Duradera y el Derecho de Legítima Defensa», REDI, 2001, pp. 247-271. Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, «Una cara oscura del Derecho Internacional: legítima defensa y terrorismo internacional», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Bilbao, 2004, pp. 267-299. Amparo Sanjosé Gil, «La legítima defensa individual y colectiva y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas», in J. Cardona Lloréns, *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, pp. 329- 361

⁵² Michael P. Scharf, «How the War Against... cit. supra.

y, desgraciadamente, no se está dando únicamente en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

De la Impotencia de la Asamblea General a la Creación de un Nuevo Mecanismo de Control

Como se ha visto, uno de los grandes desafíos que suscita el sistema de seguridad colectiva en la actualidad es cómo superar las situaciones de bloqueo del Consejo de Seguridad. Aunque esta es la institución a la que se encomienda la responsabilidad primordial en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Tribunal Internacional de Justicia ha tenido ocasión de declarar que el papel del Consejo es cardinal pero no exclusivo (Nicaragua c. Estados Unidos, actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, fondo, 1986, párr. 95).

Se plantea si ante la parálisis de este le corresponde a la Asamblea General asumir un papel más central. En esta línea, la Asamblea General adoptó en 1950, la Resolución 377 (V) «Unidos por la Paz», en la que asumía, sobre la base del artículo 14 de la Carta de Naciones Unidas, una responsabilidad subsidiaria para mantener la paz y la seguridad internacionales. En esta resolución la Asamblea General se reservaba el derecho a adoptar medidas colectivas, incluyendo el uso de la fuerza.

En los hechos, el uso de la fuerza solo ha sido autorizado por la Asamblea una vez, con la Resolución 498 (V) de 1951, en la que se daba el visto bueno a la intervención china en la República de Corea. No obstante, la Asamblea General ha asumido una responsabilidad subsidiaria en el mantenimiento de la paz en distintas ocasiones. Se han convocado, sobre la base de la Resolución Unidos por la Paz, 10 sesiones extraordinarias de emergencia, para examinar la actuación ilegal de Israel en los territorios ocupados (1997), la situación en los Altos del Golán (1982); en Namibia (1981); en Palestina (1980); en Afganistán (1980); en República Democrática del Congo (1960); en Líbano (1958); en Hungría (1956); en el Canal de Suez (1956)⁵³. En estas sesiones extraordinarias la Asamblea General ha llegado a imponer sanciones⁵⁴, ha ordenado el establecimiento de misiones de investigación⁵⁵ y ha dispuesto la creación de mecanismos ad hoc como el Registro de Daños causados por la construcción del muro por Israel⁵⁶.

⁵³ La lista completa de las Resoluciones adoptadas en sesiones extraordinarias, se puede encontrar aquí: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>

⁵⁴ A/RES/ES-8/2 de septiembre de 1981. Impone sanciones contra Sudáfrica por la ocupación de Namibia.

⁵⁵ Por ejemplo, en el caso de los crímenes en los territorios ocupados por Israel, la Asamblea le encarga al Secretario General que cree una Fact-Finding Mission (A/RES/ES-10/16, de 4 de abril de 2007).

⁵⁶ A/RES/ES-10/17, de 24 de enero de 2007.

En la Resolución A/Res./60/286, de 2006, sobre revitalización de la Asamblea General, se reafirma su papel y autoridad incluyendo asuntos relativos a la paz y seguridad internacionales, aunque reconociendo la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad.

En lo que se refiere a Siria, la Asamblea General no ha dejado de lamentarse, a lo largo de estos años, ante la inacción del Consejo de Seguridad. Se han adoptado 8 resoluciones sobre este conflicto y se ha llegado a condenar en dos ocasiones al Gobierno sirio, así como a ISIS/DAESH. El lamento de la Asamblea alcanza no sólo la inacción del Consejo de Seguridad, sino que incluso se refiere específicamente a la reticencia del máximo responsable de proteger la paz y seguridad internacionales, a dar traslado de la situación a la Corte Penal Internacional.

Ante el bloqueo del Consejo, la Asamblea General adoptó el 17 de febrero de 2012 una Resolución apoyando el plan de paz de la Liga Árabe, exigiendo al Presidente Al Assad que abandonara la presidencia del país y reclamando el cese de la violencia contra la población civil. La Resolución, impulsada por los Estados árabes, fue aprobada por una amplia mayoría de 137 Estados⁵⁷. Aquí la Asamblea actuó, de nuevo, subsidiariamente ante los vetos de Rusia y China a la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad con el mismo objetivo, el de apoyar el plan de paz propuesto por la Liga Árabe⁵⁸.

En diciembre de 2016 la Asamblea General dio un paso inédito que se puede considerar como una consecuencia tanto de la constatación de que se están cometiendo gravísimos crímenes en Siria y de que existe un riesgo real de que queden impunes, como de la consolidación de los mecanismos judiciales en el ámbito del derecho internacional penal que refuerzan la posibilidad de que esos crímenes puedan ser juzgados en el futuro. La Asamblea General adoptaba una resolución en la que decidía crear un Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para asistir en la investigación y enjuiciamiento de los responsables de los crímenes internacionales y más graves cometidos en Siria desde marzo de 2011⁵⁹.

El mecanismo se concibe como un órgano subsidiario de la Asamblea General, tendrá sede en Ginebra y está encabezado por la recién nombrada, Catherine Marchi-Uhel⁶⁰. Su función principal consistirá en recoger, preservar y

⁵⁷ A/RES/66/253, de 21 de febrero de 2012. Alicia Cebada. «La Prohibición de la Amenaza... cit. Supra., pp. 221 y ss.

⁵⁸ Paz Andrés Saénz de Santamaría destacaba ya la relevancia de esta resolución de la Asamblea General, Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *Las Naciones Unidas ante el...* Op. cit., supra, pp. 9-10.

⁵⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, A/71/L/48, de 19 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/248&referer=english/&Lang=S

⁶⁰ El 3 de julio, el secretario general de Naciones Unidas ha anunciado el nombramiento de Catherine Marchi-Uhel como directora del Mecanismo. Ha ocupado, entre

analizar pruebas de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, así como en documentar los crímenes, preparando expedientes, para facilitar el posible ulterior procesamiento de los culpables. Asistirá en la investigación y enjuiciamiento de los responsables de los crímenes más graves contra el Derecho internacional, en particular, los crímenes de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. El trabajo del mecanismo será, complementario del que viene desarrollando la Comisión Internacional Independiente de Investigación, presidida por Paulo Pinheiro, y creada en el marco del Consejo de Derechos Humanos⁶¹.

Esta Comisión de investigación ha emitido ya varios informes en los que se acredita la falta de cooperación del Gobierno y las graves violaciones de derechos humanos, el uso de armas químicas y como se está impidiendo el acceso de ayuda humanitaria. Las principales diferencias entre el trabajo a cumplimentar por el mecanismo con respecto al que realiza la Comisión es que mientras que esta elabora informes y lleva a cabo investigaciones que hace públicos, la labor del mecanismo se desarrollará bajo el principio de confidencialidad, porque el objetivo no es denunciar los crímenes sino preparar los expedientes y los elementos de prueba que permitirán —en un futuro— enjuiciar a los presuntos culpables⁶². Se puede decir que el mecanismo tendrá una función cuasi-procesal de la que carece la Comisión⁶³.

El Consejo de Seguridad ya había creado órganos similares con anterioridad. Así, el 16 de noviembre de 1992, se creó una Comisión de Investigación para

otros, el cargo de Ombudsman en el Comité del Consejo de Seguridad, jueza en Francia y jueza en la Misión Interina de Administración en Kosovo y en las Salas Extraordinarias de Camboya. United Nations Secretary General. Note for correspondents, 27 de enero de 2017: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-01-26/note-correspondents-international-impartial-and>

⁶¹ El Consejo de Derechos Humanos es un órgano creado por la Asamblea General de Naciones Unidas. Ha adoptado más de 27 resoluciones sobre Siria. Se ha recomendado e impulsado la referencia de la situación a la CPI. Y más específicamente se ha condenado el asedio de Alepo y el trato a los yizadis. Rusia, China y Venezuela han votado sistemáticamente en contra de la adopción de estas resoluciones. Es interesante destacar que Rusia no logró los apoyos necesarios para renovar en 2016 su puesto en el Consejo. Hubo una fuerte campaña orquestada en su contra precisamente por su posición en Siria. Esto demuestra que determinados comportamientos pueden recibir la reprensión efectiva por parte de gran parte de la comunidad internacional.

⁶² <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21241>

⁶³ En este sentido destaca la previsión de que el mecanismo se dote de una Unidad de Protección de Víctimas y Testigos. Los términos de referencia del mecanismo se pueden consultar en A/71/755, de 19 de enero de 2017: Informe del secretario general relativo a la Aplicación de la Resolución por la que se establece el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para ayudar en la investigación y enjuiciamiento de los responsables de los delitos de Derecho Internacional más graves cometidos en Siria desde marzo de 2017. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/755&referer=/english/&Lang=S

analizar y examinar las pruebas de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en la antigua Yugoslavia. En 1994 también creaba, mediante la Resolución 935, una Comisión de Expertos para examinar y analizar la información derivada de las investigaciones sobre Ruanda, con el objetivo de facilitar al secretario general las evidencias de graves violaciones del Derecho internacional humanitario, así como de genocidio. Además, el 18 de septiembre de 2004 se creó una Comisión internacional para investigar si había habido genocidio en Darfur, identificar a los perpetradores y asegurar que fueran enjuiciados. En enero de 2005 se estableció otra Comisión para evaluar el procesamiento de graves crímenes cometidos en Timor Este en 1999.

Por su parte, la Asamblea General había tenido ocasión en el pasado de manifestar su apoyo a la creación de órganos internacionales con funciones judiciales para perseguir y castigar a los culpables de crímenes internacionales, como el Tribunal especial para Sierra Leona o las Cámaras Extraordinarias en los Tribunales de Camboya⁶⁴.

Lo novedoso en el caso del mecanismo de Siria es que la Asamblea General no se limita a expresar su apoyo, sino que es ella misma la que ante la inacción del Consejo de Seguridad da el paso y crea un puente entre el sistema de seguridad colectiva y el ámbito propio del derecho internacional penal. El Consejo no ha podido aprobar la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional, pero se ha constatado que se están cometiendo graves crímenes contra el derecho internacional. En estas situaciones, este tipo de mecanismo de control puede ser muy importante para evitar la impunidad, facilitando el procesamiento y castigo de los presuntos culpables una vez que las circunstancias hayan cambiado para hacer posible que la situación pueda ser trasladada a una instancia judicial. La mera existencia de un organismo de este tipo puede tener efectos disuasorios, porque deja clara la voluntad firme de la comunidad internacional de no permitir que los crímenes queden impunes.

La resolución de la Asamblea General por la que se creó el mecanismo se adoptó con 115 votos a favor, 52 abstenciones y 15 votos en contra. Rusia se ha opuesto con vehemencia a este movimiento de la Asamblea, cuestionando con claridad su poder para crear un organismo con funciones cuasiprocesales⁶⁵.

Aunque el nuevo mecanismo plantea algunas dudas⁶⁶, se trata, sin duda, de una iniciativa muy interesante, que supone un paso adelante en el desarrollo

⁶⁴ James Cockayne da argumentos en favor del paso dado por la Asamblea General: James Cockayne, «Will there be Justice for Syria?», Oxford University Press Blog, 5 de mayo de 2017, disponible en: <https://blog.oup.com/2017/05/justice-for-syria-law/>

⁶⁵ Los principales argumentos de la Federación rusa se recogen en una nota verbal dirigida a la Asamblea el 8 de febrero de 2017: A/71/793, de 14 de febrero de 2017.

⁶⁶ Véase al respecto: Beti Hohler; Elizabeth Pederson, «The Syrian Mechanism: Bridge to Prosecutions or Evidentiary Limbo». E-International Relations, 26 mayo 2017, <http://www.e-ir.info/2017/05/26/the-syria-mechanism-bridge-to-prosecutions-or-evidentiary-limbo/>

de la función de control por parte de la comunidad internacional. De hecho, ya se ha reclamado la creación de un organismo de este tipo para investigar los crímenes cometidos en Iraq⁶⁷. Para hacer un balance más definitivo sobre su utilidad y alcance habrá, no obstante, que esperar a comprobar cómo funciona en la práctica una vez esté definitivamente constituido y haya comenzado a operar⁶⁸.

Los Esfuerzos del Secretario General

El secretario general se ha implicado de manera clara en la búsqueda de soluciones para Siria. El seguimiento exhaustivo que ha venido realizando queda demostrado por los numerosos informes que ha publicado sobre la situación en el país. En lo que va de 2017 ha emitido ya 5 concernientes a la situación humanitaria. Solo en 2016 se publicaron 29 referidos a la utilización de armas químicas y a la necesidad apremiante de permitir el acceso de la ayuda humanitaria. Además, hay informes en los que se denuncia la violencia sexual, y el reclutamiento y la utilización activa de menores en el conflicto⁶⁹. En los documentos del secretario general se pone de manifiesto la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población en Siria ante la comisión de graves crímenes internacionales.

El secretario general ha tratado de impulsar el desarrollo del principio de resolución pacífica de diferencias en el caso sirio. Ha nombrado hasta el momento a 3 enviados especiales que han ejercido funciones de buenos oficios y mediación. Tras los fallidos intentos por parte de Kofi Annan y de Brahimi por acercar las posiciones de las partes y lograr una resolución acordada del conflicto, en estos momentos el reto está siendo asumido por Staffan de Mistura que ha propuesto un acuerdo en torno a tres puntos: la organización de un proceso de transición, el nombramiento de una autoridad de transición y la redacción de una nueva Constitución. El plan del enviado especial está apoyado por el Consejo de Seguridad⁷⁰ y se basa en el Comunicado de Ginebra, de junio de 2012, confirmado también por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2118 (2013). A lo largo de estos años se han auspiciado distintas rondas de conversaciones de paz en Ginebra (Kofi Annan —2012—; Brahimi —2014—; y Mistura —a partir de 2016—). Y en la Cumbre de Viena de 2015

⁶⁷ Ewelina V. Ochab. «A New Mechanism for Syria. But What about Iraq?». *Forbes- World Affairs*, 27 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2017/03/27/a-new-mechanism-for-syria-but-what-about-iraq/2/#438723ff6542>

⁶⁸ Los términos de referencia para su funcionamiento fueron publicados por el secretario general en enero de 2017. Aquí se puede acceder a la convocatoria: <https://www.un.int/pm/annex-i-tor-head-syria-mechanism-iiim>

⁶⁹ Véase por ejemplo, Report of the Secretary General on Conflict-Related Sexual Violence, 15 abril de 2017, S/2017/249, párrafos 69 y ss.

⁷⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 2254 (2015)

se creó el Grupo internacional de apoyo a Siria, que se ha ido ampliando y ha pasado de los 19 miembros originales a contar con 26 en la actualidad⁷¹.

En estos momentos, Staffan de Mistura sigue trabajando para llevar a todas las partes a la mesa de negociación y poner fin a la guerra. La última ronda de conversaciones se ha desarrollado en Ginebra a partir del 10 de julio. De acuerdo con la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad las conversaciones se han centrado en la gobernanza, en la fijación de un calendario y un proceso para redactar una nueva constitución y para celebrar elecciones, como clave para llegar a una solución siria al conflicto sirio. Sin embargo, el régimen sirio no ha mostrado ni la más mínima intención de afrontar una transición política. La próxima ronda de negociaciones se desarrollará en septiembre.

Aunque el propio Staffan de Mistura admite que hay muchas razones para la preocupación, pues la violencia sigue fuera de control en algunas zonas, en su último informe al Consejo de Seguridad, de 27 de junio de 2017, el Enviado Especial de Naciones Unidas señala que también hay motivos para la esperanza⁷². En particular, el alto el fuego impulsado conjuntamente por Rusia, Turquía e Irán en diciembre de 2016 derivó en las conversaciones de Astana, en Kazajistán, en las que se ha decidido crear cuatro «zonas de distensión», que según constata el enviado especial han supuesto una reducción de la violencia.

Es también loable la decisión de Staffan de Mistura de reactivar la *Civil Society Support Room*, en cuyo marco ha mantenido consultas con una cincuenta de organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo es fundamental en conflictos como el sirio, donde por difícil que parezca la tarea de poner fin a la violencia, el verdadero desafío vendrá una vez que el conflicto se haya resuelto y haya que reconstruir el país⁷³. En esta fase, la sociedad civil organizada está llamada a jugar un papel crucial.

El Consejo de Derechos Humanos

Este órgano se ha ocupado extensamente de la situación en Siria. En primer lugar hay que destacar el trabajo que viene realizando la Comisión Independiente de Investigación, a la que ya nos hemos referido⁷⁴. La Comisión ha publicado hasta el momento cuatro Informes en los que se han denunciado

⁷¹ España forma parte de este grupo, que está presidido por Estados Unidos y Rusia.

⁷² Se puede consultar el Informe en: [http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpPages\)/65D83B18C5CD6C54C125814D002CDBFA?OpenDocument](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpPages)/65D83B18C5CD6C54C125814D002CDBFA?OpenDocument)

⁷³ Francisco J. Quiñones de la Iglesia, «Un examen de las Causas... Op. cit. Supra, p. 12.

⁷⁴ La Comisión fue establecida el 22 de agosto de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos a través de la Resolución S-17/1, con el mandato de investigar todas las supuestas violaciones de derechos humanos cometidas en la República árabe de Siria desde marzo de 2011. Los miembros de la Comisión son: Paulo Sergio Pinheiro (Brasil), Karen Koning

graves violaciones de derechos humanos perpetradas a lo largo y ancho del país. La Comisión ha basado sus informes en entrevistas con más de 5.200 testigos y víctimas. Debido a la falta de cooperación del Gobierno, que no le ha permitido acceder al país, la Comisión ha entrevistado a personas localizadas en campos de refugiados y en hospitales en países vecinos. Para acceder a las víctimas y testigos en Siria se ha recurrido a Skype o al teléfono.

Además, se han convocado cuatro sesiones especiales para analizar la situación de los derechos humanos en el país⁷⁵. Y, por último, Siria se sometió al Examen Periódico Universal en diciembre de 2016⁷⁶. Entre las recomendaciones que Siria se ha comprometido a estudiar, en el marco del Examen, se encuentran la de cooperar con la Comisión Independiente y permitirle el libre acceso sin trabas a su territorio. Hasta el momento, el Gobierno se ha negado a cooperar con la Comisión alegando que es un órgano sesgado y politizado.

También se ha recomendado a Siria que siga esforzándose a través del diálogo constructivo para llegar a una solución pacífica y política. Se ha reiterado el llamamiento al Gobierno para que se comprometa con la igualdad de género y los derechos de la mujer, para la que se reclama un lugar adecuado en el proceso de reconciliación nacional. Igualmente, son numerosas las recomendaciones que apuntan a la necesidad de que el Gobierno proteja a la población civil, ponga fin al uso de la violencia, facilite el acceso de la ayuda humanitaria y se comprometa a respetar el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos.

En la última Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación en Siria, se sigue condenando la comisión de graves crímenes internacionales tanto por el Gobierno, como por los grupos insurgentes, entre los que se encuentran: la utilización de armas químicas, las torturas, los ataques a civiles, hospitales y escuelas, la utilización del hambre como arma de guerra, los abusos contra las mujeres, los asesinatos de prisioneros, las detencio-

AbuZayd (Estados Unidos); Carla del Ponte (Suiza); El turco Yakin Ertuk y el tailandés Vitit Muntharborn son también ex miembros de la Comisión.

El mandato originariamente establecido en la Resolución S-17/1 ha sido progresivamente ampliado. Así, mediante la Resolución S/19-1 se le encomendó la investigación sobre la masacre de Al-Houlah y de hallar y preservar las pruebas de los crímenes cometidos con vistas a un potencial futuro procesamiento de los presuntos culpables. En la Resolución 21/26 se le encarga una investigación rápida, transparente e independiente sobre los abusos y las violaciones del derecho internacional con vistas a procesar a los responsables de tales abusos y violaciones, incluyendo aquellos que pudieran considerarse como crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra.

⁷⁵ Sesión 16.ª, 29 de abril de 2011; Sesión 18.ª, 2 diciembre de 2011; Sesión 19.ª, 1 de junio de 2012; y 25.ª, de 21 de octubre de 2016, en la que se trató específicamente de la situación en Alepo.

⁷⁶ A/HRC/34/5

nes arbitrarias, la utilización de municiones en racimo o las bombas barril, así como la destrucción del patrimonio cultural, con referencia expresa a Palmira⁷⁷. Esta Resolución describe un panorama desolador, que pone de manifiesto la extrema complejidad no solo de la resolución del conflicto, sino del ulterior proceso de reconciliación nacional.

Conclusiones

Aunque las críticas a Naciones Unidas por su inoperancia en el conflicto sirio están justificadas, también es necesario introducir ciertos matices. Las críticas son comprensibles si se dirigen al Consejo de Seguridad. Sin embargo, hay que poner en valor el inmenso esfuerzo que la Asamblea General y al secretario general están realizando para llegar a soluciones creativas que tratan de paliar la esclerosis del sistema de seguridad colectiva.

Porque está claro que la experiencia en Siria pone de manifiesto, una vez más, la insoslayable necesidad de reformar el Consejo de Seguridad para adecuarlo a las nuevas amenazas, evitar la parálisis derivada de los intereses geoestratégicos de sus miembros permanentes y poder ofrecer una protección adecuada a la población civil⁷⁸. Las dimensiones catastróficas de la emergencia humanitaria en el caso de Siria, no hacen más que subrayar la urgencia con que se debería abordar este reto porque lo cierto es que el bloqueo del Consejo de Seguridad cuesta vidas.

En la Estrategia Global de la Unión Europea, se declara expresamente que el compromiso con la gobernanza global debe traducirse en una decisión de reformar las Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad. Y hace un llamamiento a los miembros del Consejo a no bloquear acciones dirigidas a prevenir o poner fin a atrocidades⁷⁹. Francia y México han propuesto el establecimiento de una autolimitación de los miembros permanentes en el ejercicio de su derecho de veto en los casos de atrocidades masivas. En la misma línea se sitúa también la iniciativa lanzada por el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger para establecer un código de conducta en el Consejo⁸⁰. Lo cierto, no obstante, es que no todos los miembros permanentes están dispuestos a aceptar voluntariamente límites a su prerrogativa de veto, por lo que no será fácil avanzar en esta dirección.

Pero lo que resulta verdaderamente alarmante es que existen indicios claros de que incluso podríamos estar avanzando en la dirección equivocada. La

⁷⁷ A/HRC/35/L.9, de 16 de junio de 2017.

⁷⁸ Xavier Pons Rafols, «Naciones Unidas... Op. cit. Supra, p. 13.

⁷⁹ Estrategia Global de la Unión Europea, pp. 39-40: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf

⁸⁰ Se puede encontrar toda la información sobre esta iniciativa en la página web del Centro Global: http://www.globalr2p.org/our_work/un_security_council_code_of_conduct

ampliación de los contornos de la legítima defensa frente al terrorismo global confirmada por el Consejo supone un reforzamiento de la línea de respuesta unilateral, frente a la apuesta por el multilateralismo efectivo. Habrá que permanecer vigilante para tratar de denunciar cualquier intento de instaurar la lógica de la legítima defensa preventiva frente al extremismo violento.

La situación siria ilustra también las limitaciones del Derecho internacional humanitario para frenar las violaciones graves perpetradas por actores no estatales e incluso por actores estatales que se convierten en violadores recalcitrantes. Los desarrollos del Derecho internacional penal constituyen un refuerzo fundamental del Derecho internacional humanitario. Por ello, hay que saludar iniciativas novedosas como la creación —por la Asamblea General— de un Mecanismo Independiente con el objetivo de documentar los crímenes más graves que se han cometido y se siguen perpetrando con vistas a un posible enjuiciamiento de los presuntos culpables. Ante la imposibilidad —hasta el momento— de remitir la situación siria a la Corte Penal Internacional, la mera creación de este mecanismo puede tener ciertos efectos disuasorios.

Por último, el secretario general ha actuado como el máximo exponente del principio de resolución pacífica de controversias. En el ejercicio de dicho principio, ha nombrado enviados especiales como mediadores, ha auspiciado procesos de negociación y ha realizado todo tipo de llamamientos a las partes para que pongan fin al uso de la violencia y lleguen a una solución política al conflicto. Sin embargo, el caso sirio es una demostración palpable de que, a pesar de las buenas intenciones, las partes en un conflicto no siempre están dispuestas a resolverlo de manera pacífica. En esos casos, hay que arbitrar soluciones y ofrecer protección a la sociedad civil, sin que hasta el momento la comunidad internacional personificada en Naciones Unidas, haya demostrado que sea capaz de hacerlo.