



LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA EN SIRIA

Autor: Rocío Falagan de la Sierra

Curso: 5º E-3 A

Tutor: Raquel Regueiro Dubra

Abril 2017

RESUMEN: Si hay un hecho que define la situación internacional actual ese es, sin duda alguna, el conflicto sirio. La guerra que en dicho territorio se está desarrollando y que cada vez está causando más muertes y violaciones de derechos humanos, se extiende por encima de los cinco años. Ante dicha situación, la comunidad internacional a través de la Organización de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad de dicho organismo, no puede quedar impasible, ya que a ella le corresponde la responsabilidad subsidiaria de proteger a las poblaciones en caso de que su propio Estado no sea capaz de hacerlo. Sin embargo, la composición del Consejo y las reglas de su funcionamiento hacen que, a día de hoy, exista un bloqueo en su seno. Por ello, y en aras de la consecución de una solución lo más rápida posible, quizás sea necesario replantearse los postulados tradicionales de unos organismos que fueron creados en un contexto que para nada se asimila al actual.

Palabras clave: Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Responsabilidad de Proteger, Siria.

ABSTRACT: If there is something that defines today's international context, that is the Syrian conflict. The situation, which extends over five years now, is causing thousands of deaths and is being the scenario of a high number of violations of human rights. That is why the international community, through the United Nations and specifically its Security Council cannot stay impassive, as it has the responsibility to protect the different populations when their own authorities are not able to do so. Even though, the composition of the Security Council, along with the rules which guide its decision-making are causing a constant blocking. Because of that and to reach a solution as soon as possible, it might be necessary to re-think the traditional statements of an organism that was created in a context that differs so much from today's.

Keywords: United Nations, Security Council, Responsibility to protect, Syria.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	EL CONTEXTO INTERNACIONAL ACTUAL: EL CONFLICTO SIRIO	3
2.1	EL ORIGEN DEL CONFLICTO	3
A.	El régimen de los Assad	3
B.	La Primavera Árabe	4
C.	Diferencias con respecto al resto de movimientos	5
2.2	ACTORES INTERNOS	6
2.3	ACTORES EXTERNOS	8
2.4	UNA GUERRA MATERIALIZADA EN TRES CONFLICTOS	10
2.5	CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO SIRIO	11
3.	MARCO JURÍDICO	13
3.1	LA CARTA DE NACIONES UNIDAS	13
A.	Capítulo V: El Consejo de Seguridad	14
B.	Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión	14
3.2	DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	15
3.3	LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO INSTRUMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL	17
A.	La intervención humanitaria como antecedente de la responsabilidad de proteger	17
B.	Origen y evolución de la responsabilidad de proteger	19
C.	Fundamento de la responsabilidad de proteger	20
D.	Principios de la responsabilidad de proteger	21
E.	Casos en los que opera la responsabilidad de proteger	23
F.	Elementos de la responsabilidad de proteger	25
4.	LA RESPUESTA DE LA ONU ANTE EL CONFLICTO SIRIO	33
A.	Medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad	34
B.	Sobre la posibilidad de aplicar la responsabilidad de proteger en el conflicto sirio ...	36

C. El derecho de veto en el Consejo de Seguridad como freno a la aplicación de la responsabilidad de proteger.....	39
D. Las propuestas para solventar el problema que genera el derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad.....	41
5. CONCLUSIONES	43
6. BIBLIOGRAFÍA.....	45

1. INTRODUCCIÓN

El levantamiento del pueblo sirio en el año 2011 y las represalias por parte del régimen de dicho país han dado lugar a una de las mayores crisis humanitarias de los últimos tiempos. Junto con las protestas populares que tuvieron lugar en Túnez en el año 2010 y posteriormente en Egipto, Yemen, Barein y más recientemente Libia, la denominada Primavera Árabe se ha convertido en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

La existencia de regímenes autoritarios, a pesar de ser ampliamente restrictivos de las libertades individuales de los ciudadanos, no constituye por sí misma una amenaza para la seguridad internacional que pueda derivar en una intervención de los organismos internacionales. Si lo hace, por lo contrario, la brutal represión llevada a cabo por los gobiernos de los Estados en cuestión. Especialmente relevantes en este sentido son las represalias que tuvieron lugar en Libia (donde la ONU cifró, mediante un informe con fecha mayo de 2015, en 435.000 los desplazados internos y alertó del ataque masivo a los derechos humanos, manifestado por medio de violaciones, detenciones ilegales y decapitaciones entre otros) y las que, todavía hoy, siguen azotando al pueblo sirio. En este sentido, es necesario traer a colación la última manifestación de dichas atrocidades: los ataques químicos contra la población siria que tuvieron lugar el pasado martes 4 de abril en la localidad de Jan Seijun y que han dejado un total de 86 muertos por intoxicación según los últimos datos de la ONU.

Ante una situación de violaciones masivas de derechos humanos, se demanda una respuesta por parte de la comunidad internacional a fin de evitar desastres como el genocidio de Ruanda o las limpiezas étnicas de los Balcanes. Esta actuación se basa en la aplicación del principio de la “responsabilidad de proteger”, nacida en 2005 y cuyo objetivo principal es la protección de las poblaciones en este tipo de situaciones cuando el Estado que debería hacerlo no es capaz o no quiere hacerlo. No obstante, el contenido de este instrumento, que lleva desarrollándose desde que se iniciara su andadura en la Cumbre del Milenio de 2005, suscita numerosas controversias y debates jurídicos. En aplicación de este principio, se abandonan los de soberanía y no injerencia por un objetivo superior: la salvaguardia de los derechos humanos.

Las crisis tanto de Libia como de Siria han puesto a prueba la capacidad de reacción de la comunidad internacional, que se ha visto desbordada por la situación. Mientras que la reacción en el primer caso fue rápida (aunque controvertida), las medidas que se están tomando en Siria son insuficientes y en muchas ocasiones se están viendo frenadas por los intereses geoestratégicos de los distintos Estados que conforman las organizaciones internacionales.

Este Trabajo Fin de Grado pretende analizar la forma en que la comunidad está abordando la crisis humanitaria en Siria y en específico la posibilidad de aplicación de la “responsabilidad de proteger” para la resolución del conflicto.

Para ello, se realizará una primera parte que describa el conflicto sirio, sus orígenes, actores y consecuencias, con el objeto de poner de relieve la trascendencia de la situación y la dimensión internacional que ha cobrado en los últimos tiempos. A dicho efecto, se utilizarán datos de los acontecimientos más recientes, principalmente proporcionados por los diversos organismos de la ONU.

Posteriormente, se analizará el marco jurídico aplicable, determinado por los instrumentos de Derecho Internacional aplicables a un caso como este. En este sentido se pondrá especial énfasis en los instrumentos que la Carta de Naciones Unidas brinda a la organización para su aplicación en la práctica, así como en los principios de Derecho Humanitario que sirven de sustento para una posible intervención de la comunidad internacional en el conflicto.

En el análisis del marco jurídico se hará especial referencia también al principio de “responsabilidad de proteger”, su origen, su contenido y los presupuestos para su aplicación. Este será el apartado más relevante dado que el resto del análisis versará sobre la aplicación de dicho principio al conflicto sirio. Dicho análisis se realizará en una última parte, que tendrá por objeto profundizar sobre la reacción de la Organización de Naciones Unidas y en específico la del Consejo de Seguridad a través de sus diversas resoluciones.

El objetivo final es determinar la aplicabilidad del principio de la responsabilidad de proteger al conflicto sirio, una vez manifestada la magnitud del problema, con el objeto de determinar si al amparo del mismo la comunidad internacional debe intervenir. Todo ello observando el uso que de dicho principio se ha hecho en las diversas resoluciones y en caso de que no se haya alegado, pero sí sea de aplicación, qué es lo que causa que todavía a día de hoy no se haya intervenido.

2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL ACTUAL: EL CONFLICTO SIRIO

2.1 EL ORIGEN DEL CONFLICTO

A. El régimen de los Assad

Para la comprensión de la situación actual en Siria, es necesario entender previamente el régimen existente en el país, ya que será el detonante del conflicto.

Debemos remontarnos al año 1963, momento en el cual el Partido Baaz (Partido Socialista Árabe) llega al poder. Siete años después, con el golpe de estado de Hafez Al-Assad, dicho partido se convertirá en pivote de un sistema político imperado por el control del ejército (la Guardia Republicana) y la adjudicación de los puestos de la alta burocracia estatal a miembros de la minoría alawita¹ y personas de confianza del Partido².

Así, con la llegada de Hafez al poder mediante el golpe de estado que promovió como un “movimiento correctivo”, comienza una etapa autoritaria, en la cual se castiga cualquier disidencia política y se premia la fidelidad de los afines mediante altos cargos políticos.

En esta escena, se produce, en 1982, un levantamiento suní³, fuertemente reprimido por el régimen de Hafez. Esta revuelta se produjo a mano de los Hermanos Musulmanes, quienes pretendían el derrocamiento del entonces líder sirio. Así, aunque Israel venía siendo el enemigo tradicional de Siria, aparece en escena esta nueva amenaza.

Las mayores represalias tuvieron lugar en Hama, al norte de Homs, por lo que pasará a la historia como la “masacre de Hama”. El altercado tuvo como balance un total de entre 20.000⁴ y 30.000⁵ muertos civiles.

Anteriormente a la masacre, los Hermanos Musulmanes ya habían llevado a cabo numerosos atentados contra academias militares en las ciudades de Alepo, Palmira y Homs y había intentado dar muerte al líder sirio en varias ocasiones⁶. Consecuencia de

¹ Existen dos ramas del Islam: los sunitas y los chiítas. Los sunitas tienen como referente a los primeros califas sucesores de Mahoma y los chiítas al yerno de Mahoma, Alí. Por su parte, los alawitas son una rama de los chiítas, que en Siria representa una proporción muy pequeña de la población. A pesar de su escasa representatividad (constituyendo los suníes en torno a un 64% de la población siria), son los que gobiernan en esta etapa, perteneciendo a esta minoría la familia Assad.

² López-Mijares, A. (2013) “Siria hoy: algunas interpretaciones sobre el conflicto”. Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, Apuntes de Investigación del PIAPP (I, 3), p. 3.

³ La relevancia de este hecho radica en que se trata del antecedente directo a las revueltas que provocan el inicio del conflicto sirio actual.

⁴ “Una guía al conflicto sirio: diez preguntas claves” CIDOB, p. 1, consultado en: http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto_en_siria/una_guia_al_conflicto_sirio_10_preguntas_claves_dossiers.

⁵ Ramírez, N. (2012). La revolución Siria: orígenes, actores y procesos. *Sociología Histórica*, vol. 1, nº1, p.216 .

⁶ Alcoverro, T. (2012). El drama de Siria. *Quaderns de la Mediterrània*, nº 17, p. 189.

ello fueron también las posteriores represalias, materializadas en una ley que condenaba con pena capital a todos aquellos que formaran parte de la organización⁷.

No obstante, la congregación, lejos de ser erradicada, consiguió fortalecerse en el exilio, desde donde publicó numerosos comunicados y manifestaciones sobre su ideario político basado en el imperio de la *sharia*. Configurándose como la única oposición al régimen, poco a poco irá acumulando poder, como se manifiesta a lo largo del año 2011 con su triunfo en otros países árabes⁸.

En el año 2000, con la muerte de Hafez-Al Assad, será su hijo, Bashar Al-Assad, quien le suceda en todos sus cargos. Su llegada al poder supondría, según había prometido, una etapa de sendas reformas, tanto políticas como económicas, que él mismo denominó la “primavera de Damasco”⁹.

Una parte de la población veía posibilidades de reforma, lo cual otorgaría al régimen de Bashar una mayor legitimidad. Sin embargo, la realidad fue bien distinta. Su régimen continuó con el legado que había dejado su padre, manteniéndose como un modelo autocrático.

Será esta situación de escasez de libertades y derechos la que servirá de aliento para la población siria, que, lejos de esperar reformas, decide salir a la calle a luchar por un reconocimiento de los mismos.

B. La Primavera Árabe

El origen del conflicto se sitúa en marzo del año 2011, cuando tienen lugar las primeras protestas del pueblo sirio exigiendo libertades y derechos políticos inexistentes en su país. Dichas protestas, si bien fueron más tardías, se encuadran en la denominada Primavera Árabe.

Se entiende por Primavera Árabe el conjunto de protestas y manifestaciones populares que se produjeron a lo largo de 2011 en Oriente Medio como expresión de una exigencia de derechos tanto civiles como políticos en sociedades donde imperaban gobiernos autoritarios¹⁰. Algunas de ellas tuvieron como consecuencia el derrocamiento de los regímenes en cuestión, si bien otros se mantuvieron bajo promesas de cambio en sus respectivos países.

El primero en caer fue el régimen de Ben Ali en Túnez, que tras años en el poder fue derrocado en enero de 2011. Posteriormente llegó el de Hosni Mubarak en Egipto (que

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibid.*, p. 190.

⁹ Gutiérrez Espada, C. (2015). El conflicto en siria (2011-2014) a la luz del derecho internacional y de la (geo) política. *UNISCI Discussion Papers*, nº 37, p. 100.

¹⁰ López-Mijares, A., *op. cit.*, p. 1.

llevaba gobernando desde 1981), el de Gadafi en Libia (quien había gobernado desde 1969) y el de Ali Abdullah Saleh en Yemen¹¹. En total se registraron protestas en 18 países de la región, si bien no todos consiguieron derrocar a sus respectivos gobiernos.

En este contexto de revoluciones por todo Oriente Medio, el pueblo sirio se vio alentado por el éxito de sus vecinos y pretendió una revuelta similar. Así, en marzo de 2011 comienzan las primeras protestas en contra de la tortura propiciada por el gobierno de Bashar Al-Assad a unos adolescentes que, por medio de unas pintadas, pedían el fin de su régimen bajo el lema “el pueblo quiere derrocar al régimen”¹².

C. Diferencias con respecto al resto de movimientos

El conflicto sirio se convierte en un efecto réplica¹³ de los movimientos pertenecientes a la Primavera Árabe anteriormente mencionados. Sin embargo, se diferencia de estos últimos en algunas cuestiones clave para entender la necesidad de un tratamiento diferenciado del conflicto. Específicamente cabe hacer mención a tres factores como distintivos¹⁴.

En primer lugar, debe tenerse en consideración que Bashar Al-Assad cuenta con el apoyo interno por parte de las élites políticas y militares, de corte alawita, quienes se contraponen con la mayoría sunita existente en Siria¹⁵. Esto supone que cuenta con un aparato represor lo suficientemente fuerte como para poder sofocar las revueltas, lo cual permite una prolongación de Assad en el poder.

Unido a ese apoyo interno, debe resaltarse que existe una disposición total y manifiesta por parte del régimen para realizar actividades de represión en contra de cualquier disidencia política, desde miembros del ejército rebelde hasta población civil inocente. Aunque en otros casos similares también existió represión, ninguna fue tan brutal como la acaecida en Siria. Esta brutalidad indica que el régimen sirio hará lo que sea por mantenerse en el poder, sin importar las vidas que se lleve por delante.

Hasta aquí nos estamos refiriendo a factores internos que diferencian al conflicto sirio de otros anteriores. Sin embargo, si hay algo que realmente cobra relevancia a efectos de la resolución del conflicto sirio es la vertiente internacional del mismo. Así, en Siria están tomando parte, tanto directa como indirectamente, un elevado número de Estados, algo que en ocasiones anteriores no había ocurrido. De este hecho deriva precisamente la

¹¹ Turner, B. S. (2012). La ciudadanía árabe: la Primavera Árabe y sus consecuencias no intencionales. *Sociología Histórica*, vol. 1, nº 1, p. 30.

¹² Ramírez, N., *op. cit.*, p. 220.

¹³ Meschoulan, M. (2016) *La Guerra en Siria*. Ed. Paradigma, México, p. 72.

¹⁴ *Ibid.*, p. 24.

¹⁵ Si bien la mayoría de la población siria es sunita, desde el golpe de Estado de Hafez Al-Assad, se encuentran gobernados por la minoría alawita a la que pertenece la familia Assad.

dificultad de resolver el conflicto, dado que más allá de una mera colisión entre población y gobierno, en este caso nos encontramos con el choque de intereses de muchos Estados.

El régimen sirio cuenta con un doble respaldo internacional, que alienta a Bashar Al-Assad en su lucha para mantenerse el poder y que supone un gran impedimento en la resolución del conflicto.

2.2 ACTORES INTERNOS

Como se ha mencionado anteriormente, el detonante para el estallido del conflicto es la tortura propiciada a unos adolescentes por el régimen de Bashar-Al Assad, consecuencia de unas pintadas exigiendo su salida del poder. Las primeras revueltas tienen lugar en marzo de 2011, pero ya en el verano de ese mismo año los manifestantes ascienden a cientos de miles. Sus intenciones iniciales fueron la dimisión del dictador sirio, así como reformas que permitieran a los ciudadanos ejercer los derechos y libertades que hasta ese momento no habían disfrutado. Podemos afirmar, por tanto, que en un principio los móviles del conflicto eran meramente políticos.

El ejército se sitúa, inicialmente, del lado de Assad (quizás por el sectarismo religioso como un factor clave), reprimiendo a la población en sus protestas¹⁶. Sin embargo, la ciudadanía siria se mantiene firme y sigue saliendo a la calle a pesar de la certeza de que sus vidas corren peligro cada vez que lo hacen. En estos momentos iniciales, el conflicto es entre el pueblo levantado pacíficamente contra el régimen y este último, ejerciendo tremendas represalias contra aquellos que se manifestaban.

Sin embargo, la población, al observar la ineficacia de una protesta pasiva, se alzó en armas, optando así por la violencia¹⁷. Comienzan a formarse grupos de opositores armados que forman el Ejército Libre Sirio. Algunos militares comienzan a efectuar operaciones en contra del régimen, abandonando esa inicial posición de apoyo y pasando a formar parte de dicho ejército.

A pesar de todo, todavía en 2011 Assad mantiene un gran apoyo interno, sin producirse dimisiones de políticos ni diplomáticos como sí ocurrió en Libia. Aunque su apoyo inicial es fuerte, la realidad es que poco a poco irá perdiéndolo¹⁸.

En 2012 se empiezan a producir importantes adhesiones al bando de “los rebeldes”, acercando cada vez más lo que inicialmente era un conflicto político a uno de corte

¹⁶ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Así quedará demostrado a mediados de 2012, con el abandono del General Manaf Tlass, uno de los militares más importantes para el régimen. Se trata del primer abandono en las élites militares, lo que generará un efecto cascada, configurándose como un referente para que otros miembros, que también estuvieran en contra de la represión por parte del régimen sirio, se vean impulsados a abandonar la causa. Poco a poco se irá produciendo la desertión de cada vez más simpatizantes del régimen, que se unen a las filas del Ejército Libre Sirio y terminan luchando contra él.

religioso. Así, la resistencia se convierte en un sinfín de formaciones militares sin unidad de mando y surgidas de manera espontánea, que se unen bajo la denominación de Ejército Libre Sirio¹⁹.

Especial relevancia cobran los grupos terroristas que se unen al conflicto. En julio de 2012 se produce uno de los primeros ataques al régimen de manos de este tipo de grupos: el asesinato del Ministro de Defensa y el Ministro de Interior por medio de un atacante suicida que irrumpe en una reunión del gobierno sirio²⁰.

Estos grupos de corte islamista, luchan bajo un objetivo, de un lado similar al resto de rebeldes (dado que buscan el derrocamiento de Assad), pero de otro muy distinto, en tanto su objetivo a largo plazo es implantar un orden político basado en la sharia²¹. Esta vertiente radical de muchos grupos termina convirtiéndose en el componente que mayor amenaza internacional supone.

A día de hoy podemos hacer referencia a los siguientes grupos pertenecientes al Islam político que operan en territorio sirio²²:

- **El Frente Al-Nusra o Jabhat Al-Nusra:** nace en enero de 2012, atribuyéndose la autoría de un atentado suicida cometido en Damasco en diciembre de 2011, que causó la muerte a un total de 40 personas²³. No obstante (y aunque en pequeña escala), el grupo venía gestándose ya desde agosto de 2011, como consecuencia de la toma de contacto de numerosos detenidos islamistas liberados bajo las amnistías producidas entre mayo y junio de 2011²⁴. Es un grupo afiliado a Al-Qaeda, considerado su rama territorial en Siria²⁵.
- **Estado Islámico:** nacido en abril de 2013 bajo el nombre de Estado Islámico de Irak y Siria. Se trata del grupo en mayor expansión a día de hoy, calculándose que reúne al 90% de los yihadistas movilizados en Marruecos, el 80% de los llegados de Túnez y más de un 60% de los procedentes de Argelia²⁶, sumando un total de unos 10.000

¹⁹ López-Mijares, A, *op. cit.*, p. 5.

²⁰ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 32.

²¹ Dentro del Islam político existe una doble vertiente. Por un lado, están aquellos que pretenden instaurar un régimen imperado por la sharia con carácter global, lo que se denomina un califato global. Este primer grupo es lo que se conoce como yihadistas o combatientes pan-islámicos. Los islamistas se configuran como un grupo menos radical, que pretende el mismo objetivo de manera menos ambiciosa, centrado en un territorio concreto.

²² Gutiérrez Espada, C., *op. cit.*, p. 102.

²³ Lister, C. (2014). Assessing Syria's Jihad. *Adelphi Papers*, vol. 54, nº 447-448, p. 71-98, obtenido de: <http://iiss.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19445571.2014.995939>

²⁴ *Idídem*.

²⁵ Reinares, F. (2014). Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental. Comentario Elcano 46/2014, p. 1-2, obtenido de:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-siria-movilizacion-yihadista-mediterraneo-occidental

²⁶ Reinares, F. (2014), *op. cit.*, pp. 1-2.

miembros en el año 2015²⁷. Todo ello, unido a los lazos entre combatientes del frente, ha hecho que el Estado Islámico, a día de hoy, cuente con numerosos centros de reclutamiento y entrenamiento, convirtiéndose, así, en el grupo yihadista con mayor fuerza en el territorio²⁸. Es tal su relevancia que en 2015 ya controlaba el 50% del territorio sirio²⁹.

- **Jaysh al Islam (Ejército del Islam):** formado a mediados de 2013, reúne a un total de 50 grupos islamistas de escasa entidad, liderados por el antiguo miembro del Ejército Libre Sirio, Zahran Allousch³⁰.
- **Frente Islámico:** se configura también como una agrupación de células más pequeñas, siendo la más destacable Ashar-al Saam, que aboga por un islamismo local en contraposición con la ideología más radical representada por los anteriores grupos³¹

Mediante este breve análisis queda patente la existencia de una enorme fragmentación de la oposición del régimen, representada por un lado por el Ejército Libre Sirio y por otro por la diversidad de grupos islamistas. Consecuencia de ello es precisamente la falta de coordinación en la lucha por el objetivo común de derrocar al régimen de Assad, lo que a la larga podría suponer un mayor fortalecimiento del mismo.

2.3 ACTORES EXTERNOS

Como adelantábamos al principio, la vertiente internacional del conflicto cobra especial relevancia, configurándose como un elemento distintivo con respecto al resto de revueltas de la Primavera Árabe.

Los apoyos internacionales se suman tanto al lado de Assad como al de los “rebeldes”, si bien no en aras del interés del pueblo sirio sino del suyo propio como Estado. Así, cabe diferenciar dos grandes bloques.

Por un lado, aquellos que apoyan al régimen de Assad, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- **Rusia:** presenta un especial interés en Siria, dado que cuenta con una importante base naval (situada en Tartús), la única localizada fuera de territorio ruso más allá de la antigua URSS³². Militarmente también cuenta con un interés adicional, dado que se

²⁷ Prado Pérez, R. E. (2015). La reconfiguración de los conflictos armados en las relaciones internacionales: la internacionalización del conflicto en Siria. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 60, nº 224, p. 209.

²⁸ Zelin, A. Y. (2014). The war between Isis and Al-Qaeda for supremacy of the global jihadist movement. *The Washington Institute for Near East Policy*, vol. 20, nº 1, p.7.

²⁹ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 134.

³⁰ Gutiérrez Espada, C., *op. cit.*, p. 102.

³¹ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 88.

³² Sánchez Andrés, A. (2006). Las relaciones económico-políticas de Rusia con Siria y su impacto sobre Oriente Medio. *Boletín Elcano*, nº 80, p. 2.

configura como el mayor suministrador de armamento a Siria. El Kremlin ha manifestado su apoyo por medio de dos vías. La primera en el plano internacional, ejerciendo el derecho de veto que le corresponde como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, en contra de resoluciones que pretenderían imponer sanciones al régimen sirio³³. La segunda mediante el suministro de apoyo logístico y armamentístico a las fuerzas combatientes de Assad. En ambos casos, la razón que subyace a la intervención en el conflicto es la lucha por recuperar el poder de hegemonía en el ámbito de la política internacional³⁴. Consecuencia de ello es que muchos califiquen el conflicto sirio como una *proxy war*³⁵, concepto en el que se encuadran todas aquellas guerras en las que grandes potencias se enfrentan entre sí de manera indirecta a través de terceros estados. Así, la intervención de Rusia parece ser una reminiscencia de la Guerra Fría, en la que aflora un anhelo de hegemonía por su parte.

- **Irán:** tradicionalmente ha mantenido una alianza fuerte con Siria y su caída podría provocar una enorme pérdida en su círculo de influencia. Además, la mayoría de la población iraní pertenece a la minoría sunita alawita, por lo que actúa también en defensa de sus intereses representados por la figura de Bashar Al-Assad³⁶.

Siendo estos los mayores apoyos del régimen de Assad, no podemos olvidar tampoco a China, quien ha mostrado el suyo mediante el ejercicio de su derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU de la misma forma que Rusia³⁷.

Por otro lado, es necesario hacer mención a los apoyos externos que reciben los “rebeldes”, de manos de Estados disidentes con el régimen sirio.

Sus principales aliados son los países del Golfo, Turquía, Estados Unidos y miembros de la Unión Europea. Todos ellos comparten la visión de la falta de legitimación del gobierno de Assad y la necesidad de que sea sustituido en el poder³⁸. En aras de la consecución de una alianza más uniforme, formaron en el año 2012, el “Grupo de Amigos del Pueblo

³³ Prado Pérez, R. E. (2015), *op. cit.*, p. 211.

³⁴ López-Jacoiste, E. (2015). La Guerra en Siria y las Paradojas de la Comunidad Internacional. *UNISCI Discussion Papers*, nº 37, p. 79.

³⁵ Calvo Albero, J. L. (2016). Los actores externos en la guerra civil de Siria. Choque de intereses y estrategias. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, vol. 2, nº 2, p. 2.

³⁶ López-Mijares, A, *op. cit.*, p. 8.

³⁷ Gutiérrez Espada, C. (2014). Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, p.10.

³⁸ Kinninmont, J., & House, L. (2014). The Syria conflict and the geopolitics of the region. *IEMed Mediterranean Yearbook*, p. 49.

Sirio”³⁹ como medio alternativo a la acción en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, que se veía paralizado continuamente por los vetos de Rusia y China⁴⁰.

El apoyo concedido a la oposición del régimen de Assad se materializó básicamente en el suministro de apoyo logístico y armamentístico a los grupos “rebeldes”. Sin embargo, el giro de acontecimientos producido como consecuencia del auge del Estado Islámico, concebido como una amenaza global, ha supuesto una matización de las posiciones de algunos Estados. Así, cabe mencionar el ejemplo de Estados Unidos, cuya posición en relación con el conflicto sirio ha cambiado notablemente en los últimos años.

En 2015, las posiciones entre Washington y los simpatizantes del régimen sirio comienzan a acercarse, con el objeto de luchar contra un enemigo común: El Estado Islámico⁴¹. La amenaza de una expansión inminente por parte del grupo yihadista, que ya en ese año controlaba un 50%⁴² del territorio sirio (al que se suma otro 25% controlado por el resto de milicias⁴³), fue el detonante para un cambio de estrategia desde la Casa Blanca. Así, si al principio abogaban por un derrocamiento completo del régimen de Assad, terminaron matizando su postura y asumiendo que una solución del conflicto tendría que pasar necesariamente por una negociación con el líder sirio.

2.4 UNA GUERRA MATERIALIZADA EN TRES CONFLICTOS

Enlazando todo lo mencionado hasta el momento, es necesario entender que, si bien los inicios de la guerra en Siria tenían que ver con el conflicto entre el régimen de Assad y el pueblo sirio reclamando derechos y libertades, la realidad ha desbordado esta primera perspectiva. Así, a día de hoy pueden distinguirse tres dimensiones, cuya interacción contribuye a dificultar su resolución: un conflicto interno, uno regional y uno conflicto internacional⁴⁴.

- Un conflicto interno entre el régimen de Assad y los “rebeldes”. Si bien inicialmente se plantea como una lucha política por los derechos y libertades inexistentes hasta ese momento, pronto se convertirá en una guerra sectaria entre minorías religiosas⁴⁵.
- Un conflicto regional entre Irán, que respalda el régimen sirio (se calcula que ha proporcionado una ayuda de entre 15.000 y 20.000 millones de dólares en los últimos

³⁹ A día de hoy el “Grupo de Amigos del Pueblo Sirio” está compuesto por un total de 60 países, entre los cuales se encuentran Estados Unidos, países miembros de la Unión Europea y países árabes principalmente suníes.

⁴⁰ Álvarez-Ossorio, I. (2012). Consejo Nacional Sirio: crónica de un fracaso anunciado. *AFKAR/IDEAS*, 2013, p.49.

⁴¹ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 127.

⁴² *Ibid.*, p. 133.

⁴³ *Idídem.*

⁴⁴ Álvarez-Ossorio, I. (2015) La triple dimensión del conflicto sirio. *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, nº 75, pp. 7-12, obtenido de: <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-triple-dimension-del-conflicto-sirio/>

⁴⁵ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 56.

cinco años⁴⁶) y sus adversarios regionales, Qatar, Turquía y Arabia Saudita, cuya participación en el conflicto pasa por armar a los “rebeldes”. En este caso se lucha por la hegemonía en Oriente Próximo.

- Un conflicto internacional entre Estados Unidos y Rusia, con sus respectivos aliados. Ambos luchan por mantener su hegemonía mundial, como una reminiscencia de lo que fue la Guerra Fría.

No obstante, como se ha mencionado anteriormente, es necesario entender el giro de acontecimientos que supone el afloramiento del Estado Islámico, dado que ha supuesto un cambio notable entre los bandos planteados anteriormente. Así, la coalición formada para la lucha contra este grupo yihadista ha traspasado los conflictos de intereses y ha generado un nuevo panorama en la guerra de Siria.

2.5 CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO SIRIO

Casi seis años después del comienzo del conflicto sirio en marzo de 2011, la situación se encuentra bajo un completo descontrol. La complejidad del conflicto como consecuencia de la pluralidad de actores intervinientes y la dificultad de alcanzar un consenso entre todos ellos hace imposible el fin del mismo.

Este contexto de caos ha sido un escenario propicio para que el grupo yihadista Estado Islámico se alzara con gran parte del territorio sirio y consiguiera convertirse en la mayor amenaza terrorista mundial.

Sin embargo, más destacable aun es el balance humanitario del conflicto, que lo ha convertido en la crisis humanitaria más grande producida en los últimos tiempos⁴⁷. Específicamente, el Observatorio Sirio de Derechos Humanos ha cifrado el número de muertos en más de 330.000 y Amnistía Internacional el número de desaparecidos, en unos 65.000⁴⁸.

Aparte de la tragedia humana en términos de muertes y desapariciones, se hace necesario también hacer mención a la crisis de los refugiados debido al impacto global de la misma, especialmente en Europa. Un total de más de cinco millones de personas⁴⁹ han tenido que salir de Siria con el objeto de huir de una situación de continuada violación de derechos humanos. Su destino, principalmente países de Europa, siendo el más afectado Turquía, quien por proximidad territorial se ha visto absolutamente desbordada por la continua

⁴⁶ Álvarez-Ossorio, I. (2015), *op. cit.*, pp. 7-12.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 5.

llegada de refugiados. Los últimos datos apuntan a un total de tres millones⁵⁰ de personas que han tenido que ser acogidas por las autoridades turcas.

Internamente, las consecuencias han sido devastadoras. Se ha calculado en aproximadamente 10 millones⁵¹ el número de desplazamientos internos y cifrado en un 40%⁵² la parte de la población siria en situación de crisis.

Como vemos, las consecuencias del conflicto, lejos de reducirse al territorio sirio, están afectando a la comunidad internacional en su conjunto. Por ello, es necesaria una actuación rápida y eficaz (algo que hasta el momento no se ha producido) con el objeto de frenar la situación. La dimensión internacional del conflicto sirio hace imprescindible una respuesta conjunta, dado que, de lo contrario, las consecuencias serán mucho más devastadoras.

⁵⁰ Calvo Albero, J. L. (2016). Los actores externos en la guerra civil de Siria. Choque de intereses y estrategias. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, vol. 2, n° 2, p. 5.

⁵¹ Meschoulan, M. *op. cit.*, p. 5.

⁵² Ramírez Poggi, E y Lukashevich Pérez, O. (2016) Crisis Siria: la evolución de las posiciones de los países de la región y los países patrocinadores internacionales. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)*, p. 1.

3. MARCO JURÍDICO

Como punto de partida para el análisis de la actuación del Consejo de Seguridad, es necesario hacer un inciso acerca de una serie de preceptos básicos de Derecho Internacional, que servirán como base para la adecuada comprensión de algunas resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad.

Así, partimos de dos grandes bloques: de un lado la Carta de Naciones Unidas como instrumento básico para la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad y por otro el Derecho Internacional Humanitario, que recoge las bases sobre las que se sienta una posible intervención al amparo de la responsabilidad de proteger.

3.1 LA CARTA DE NACIONES UNIDAS

Dado que el análisis del conflicto va a ser realizado desde el prisma de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), debemos tomar como punto de partida la Carta de Naciones Unidas, documento del año 1945 mediante el cual se constituye la organización y se sientan las bases para su funcionamiento.

Su propósito principal, según se afirma en su artículo 1 es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como la adopción de medidas en contra de cualquier acto que suponga una amenaza para las mismas. Para la solución de problemas de este tipo, de corte internacional, se aboga por una cooperación entre los Estados miembros de la organización, a los que se dota de un elenco de instrumentos proporcionados por los Capítulos VI (relativo a la solución pacífica de conflictos), VII (relativo a la acción en caso de amenazas de paz), VIII (relativo a los acuerdos regionales) y XII (relativo a acuerdos de administración fiduciaria).

Por otro lado, el segundo artículo de la Carta plantea una serie de principios que deben imperar en cualquier decisión, destacando el principio de igualdad soberana, la abstención del uso de la fuerza contra la integridad de cualquier Estado y la utilización de medidas pacíficas para la resolución de los conflictos.

Ambos artículos presentan especial relevancia, dado que serán las bases sobre las que la comunidad internacional actuará en el conflicto sirio.

A nuestros efectos resulta interesante hacer un inciso acerca de los capítulos V y VII, reguladores del Consejo de Seguridad y de la acción en caso de amenazas a la paz respectivamente.

A. Capítulo V: El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad se compone de un total de quince miembros según prevé el artículo 23 de la Carta de Naciones Unidas, cinco de los cuales son miembros permanentes, a saber, China, Francia, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Este último dato cobra especial relevancia en el caso que aquí se pretende analizar, dado que las resoluciones que se adopten en el seno del Consejo de Seguridad (salvo cuestiones de procedimiento) tendrán que contar con el voto positivo de los cinco miembros permanentes en base a la previsión del artículo 27. A dichos miembros se les concede también la posibilidad de vetar unilateralmente las decisiones que consideren. Muchas de las acciones encaminadas a la resolución del conflicto sirio han sido bloqueadas por el veto de China y Rusia, lo que ha supuesto un grave impedimento a la hora de alcanzar una solución.

Por último, es necesario mencionar el artículo 25, que establece la obligación de los Estados Miembros de Naciones Unidas de *aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta*. Este precepto es relevante dado el elevado número de Resoluciones del Consejo que se pronuncian sobre el conflicto sirio (Resolución 2139/ 2014, de 2165/2014...) y que, en virtud de este artículo, son de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembro, entre los cuales se encuentra Siria.

B. Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión

El primer precepto de este capítulo (artículo 39) prevé la facultad del Consejo de Seguridad para determinar *la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión*, así como para realizar recomendaciones o tomar las medidas que considere necesarias, según las previsiones de la Carta, para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Haciendo uso de esta posibilidad, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 2165 con fecha 14 de julio de 2014, entiende que *el deterioro de la situación humanitaria imperante en Siria constituye una amenaza para la paz y la seguridad en la región*. Por lo tanto, claramente nos encontramos en el marco de aplicación de este capítulo.

Como veníamos diciendo, para la resolución de estas amenazas a la paz, el Consejo de Seguridad puede hacer uso de los instrumentos que le brindan los artículos 41 y 42 de la Carta.

En virtud del primer precepto mencionado anteriormente, pueden utilizarse medidas *que no impliquen el uso de la fuerza armada* para favorecer la efectividad de las decisiones que se tomen en el seno del Consejo.

No obstante, el artículo 42 permite ir más allá, dando la posibilidad de que, en caso de insuficiencia de las medidas adoptadas en virtud del precepto anterior, se adopten nuevas medidas que impliquen la intervención de fuerzas aéreas, navales o terrestres.

Por último, mencionar que el artículo 43 establece el compromiso de los Estados Miembros de poner a disposición de Naciones Unidas a sus fuerzas armadas, así como otras ayudas y facilidades para la consecución de la paz internacional en caso de adoptarse medias bajo cualquiera de los artículos anteriores.

3.2 DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Se entiende por Derecho Internacional Humanitario, el “conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados”⁵³. Presenta un doble objetivo: la protección de personas que no participan en el conflicto (o que habiendo participado ya no lo hacen) y el establecimiento de restricciones a los métodos y medios de guerra⁵⁴.

En principio, las normas de Derecho Internacional Humanitario son de aplicación para el caso de conflictos armados internacionales, aquellos en los que se enfrentan al menos dos Estados. Sin embargo, bajo determinadas premisas son también de aplicación para los que no presentan ese corte internacional. En este segundo grupo se encuadran los conflictos que tienen lugar dentro de las fronteras de un único país y en los que se enfrentan grupos armados de ese Estado.

En el caso del conflicto sirio, inicialmente se configuraba como un conflicto armado no internacional, pero dadas las intervenciones de otros Estados, como por ejemplo de Rusia, algunos entienden que a día de hoy sí debería entenderse que es internacional. Sea como fuere, como mínimo, resultan aplicables aquellas disposiciones que serían tenidas en cuenta para los conflictos armados no internacionales.

La regulación del Derecho Internacional Humanitario se contiene, esencialmente, en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, de los que son parte una amplia mayoría de Estados. Los preceptos de estos convenios se completaron a posteriori con una serie de Protocolos adicionales con fecha 1977.

Dentro de esta regulación, es importante traer a colación el artículo 3 común a todos los Convenios y cuyo tenor literal establece lo siguiente:

“En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en

⁵³ Comité Internacional de la Cruz Roja (2004). ¿Qué es el derecho internacional humanitario?, p.1.

⁵⁴ *Ibidem*.

conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos (...).”

Sin ánimo de mayor profundidad, resulta interesante tomar este artículo como punto de partida, dado que Siria forma parte de estos Convenios y durante el desarrollo del conflicto que azota su territorio, ha violado, en numerosas ocasiones y según apuntan las principales fuentes de información, este precepto. Así, cabe mencionar como ejemplo los últimos ataques con armas químicas, perpetrados contra la población siria el 4 de abril de este mismo año, que se han llevado la vida de más de 80 personas. Independientemente de la consideración que se dé al conflicto como internacional o no (cuestión que no se pretende analizar), en todo caso esto es aplicable y por tanto su violación debería conllevar una responsabilidad del Estado que la comete, algo que, a día de hoy, no ha ocurrido. No obstante, dichas violaciones se condenan en numeras resoluciones del Consejo de Seguridad y por ello la relevancia de esta consideración previa.

3.3 LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO INSTRUMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

A. La intervención humanitaria como antecedente de la responsabilidad de proteger

La posibilidad de una intervención internacional a fin de evitar la comisión masiva de delitos contra las personas es una cuestión que tradicionalmente ha sido objeto de debate. Sin volver excesivamente atrás en el tiempo, es necesario comprender la figura de la denominada “intervención humanitaria”, ya que es ahí donde se encuentra el antecedente directo de la responsabilidad de proteger.

La intervención humanitaria descansa sobre el postulado de que:

“en muchas ocasiones, el Estado, que es el que tiene que proteger las libertades públicas de sus súbditos, se convierte en un implacable verdugo, privándoles de los mínimos derechos y libertades que corresponden a todo ser humano y ejerciendo sobre ellos los tratos más degradantes contra su vida e integridad física”⁵⁵.

Ante este tipo de situaciones, se plantea la posibilidad de que otros Estados intervengan para solventar las atrocidades que se puedan estar cometiendo. Es ahí donde tiene su origen el concepto de intervención humanitaria, que podría definirse como:

“el derecho de los estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro estado – sin el consentimiento del Gobierno de este país– con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza”⁵⁶

Esta afirmación recuerda a la denominada “guerra justa”, de la que ya hablaban numerosos filósofos, entre ellos Hugo Grocio, quien decía que una guerra era justa si se iniciaba con el objeto de reestablecer la paz, dado que la convivencia pacífica era precisamente el fin natural del hombre⁵⁷.

Desde los inicios se han planteado serias dudas respecto a los límites de esta posibilidad de intervención, dado que no existe regulación alguna que delimite los casos en los que se puede, o no, actuar. Consecuencia de ello es un sentimiento generalizado de

⁵⁵ Bermejo García, R., & López-Jacoiste Díaz, M. E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. *Cuadernos de estrategia*, nº160, p. 26.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Arbeláez Herrera, Á. M. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta política*, vol. 1, nº 2, p. 279.

incertidumbre acerca de la intervención humanitaria, ya que a la postre plantea un doble extremo: o mantenerse al margen o actuar por medio de la fuerza armada.

Este sentimiento se intensifica ante las intervenciones que tuvieron lugar a lo largo de los años noventa. Cabe recordar, a modo de ejemplo y por las consecuencias que tuvo para la comunidad internacional, el genocidio de Ruanda de 1994, que terminó con la vida de un total de 800.000 personas⁵⁸. ¿Por qué no se intervino en este caso cuando era imprescindible una actuación internacional? En el lado contrario aparece el caso de Kosovo en 1999, donde se produjo una intervención armada por parte de la OTAN sin autorización del Consejo de Seguridad y al amparo de la intervención humanitaria. Así pues, ¿qué parámetros determinan cuándo actuar y cuándo no? Se comprobaba, con estas actuaciones, la inexistencia de reglas claras al respecto ni de capacidad suficiente por parte de la ONU para actuar en pro de la paz y seguridad internacionales.

En esta situación de desconcierto y desconfianza provocada por algunas de las intervenciones (o no) de la comunidad internacional, se hace necesario clarificar el concepto y avanzar así hacia un principio realmente útil de protección. Ante estos interrogantes en torno al concepto de “intervención humanitaria”, se plantea la responsabilidad de proteger como “un significativo avance empírico y normativo”⁵⁹.

En este sentido se pronunciaba Gareth Evans, exministro de Asuntos Exteriores de Australia y miembro de la Comisión que dará origen a la responsabilidad de proteger, al mencionar que este instrumento no es una prolongación del concepto de “intervención humanitaria”. Mientras que este último tenía por objeto “reaccionar”, la responsabilidad de proteger es un instrumento en manos de un conglomerado de actores internacionales (y no de uno solo), que incide en la “prevención” como paso previo a la intervención, al contrario que en la “intervención humanitaria”, donde únicamente se preveía la posibilidad de intervenir⁶⁰.

⁵⁸ Bermejo García, R., & López-Jacoiste Díaz, M. E. (2013), *op. cit.*, p. 39.

⁵⁹ Garrigues, J. (2007). La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz. *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, nº 2007, p. 157.

⁶⁰ Entrevista con Gareth Evans realizada por Alan Philips para *The World Today*, Chatham House, Octubre 2012.

B. Origen y evolución de la responsabilidad de proteger

En el contexto anteriormente mencionado, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, plantea, a la luz de la Cumbre Mundial del año 2000, un debate en torno a esta cuestión. Así, en su Informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, pregunta lo siguiente:

“Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”⁶¹

Sienta, así, las bases de un debate en el seno de la ONU, que terminará desarrollando el principio de responsabilidad de proteger, planteando ya en este momento la posibilidad de primar, con ocasión de algún hecho de este tipo, la soberanía individual sobre la nacional.

Como respuesta a esta preocupación del Secretario General, el Gobierno de Canadá insta la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en adelante CIISE) en el año 2000. En el marco de esta Comisión, se elabora el “Informe sobre la Responsabilidad de Proteger”, que sentará las bases de dicho principio y del nuevo debate que en torno al mismo se plantea.

Como elemento clave en el desarrollo del principio planteado en el Informe de la CIISE, debe destacarse el Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005, en el que queda plasmada la responsabilidad de proteger bajo el voto unánime de más de 150 Estados. Específicamente, quedará recogida en los párrafos 138 y 139, sobre los que se profundizará a continuación.

A partir de aquí, el contenido de la responsabilidad de proteger se irá perfilando a la luz del uso que del mismo hagan los Estados, dado que las numerosas reflexiones planteadas al respecto han sido suficientes como para desarrollar la vertiente teórica de este principio⁶².

⁶¹ Annan, K. (2000). Informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, p.45.

⁶² Díaz Barrado, C.M. (2012). La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* nº 24, p. 6.

C. Fundamento de la responsabilidad de proteger

Uno de los pilares sobre los que se asienta el Derecho Internacional se consagra en el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas, cuyo párrafo primero establece que “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. La soberanía estatal implica la no injerencia por parte de otros Estados ante las cuestiones internas del primero, pero a la vez supone la necesidad de que las autoridades protejan a sus respectivas poblaciones. Se pasa, así, de una *soberanía como control* a una *soberanía como responsabilidad* ⁶³.

Este cambio conceptual deriva de la aparición y creciente importancia de los derechos humanos y la seguridad de las poblaciones. Ello hace que los Estados tengan que rendir cuenta, de sus actuaciones y abstenciones, al resto de la comunidad internacional. Además, la protección de esos derechos humanos no reside exclusivamente en las autoridades de un país, sino que, por su importancia, “se hallan bajo la garantía colectiva de todos los Estados o de la comunidad internacional en su conjunto”⁶⁴. Se convierten, por tanto, en normas muy próximas al *ius cogens*, lo que a su vez genera obligaciones *erga omnes* que quedan bajo la salvaguardia internacional.

La responsabilidad de proteger se plantea, así, como un puente entre la soberanía estatal y la intervención por parte de otros Estados, planteando una triple actuación (prevención, intervención y reacción), que va más allá de la mera posibilidad de intervención que traía consigo la intervención humanitaria.

⁶³ López-Jacoiste Díaz, E. (2006). La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario de derecho internacional*, vol. XXII, p. 289.

⁶⁴ *Ibid*, p. 291.

D. Principios de la responsabilidad de proteger

El Informe de la CIISE reconoce de forma muy clara los dos principios que dibujan el contenido de la responsabilidad de proteger.

Por un lado, reconoce explícitamente que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población”⁶⁵. Mediante esta afirmación, se establece una responsabilidad primaria del Estado de “defender y proteger a sus ciudadanos”⁶⁶. Es lo que se denomina el “primer pilar” en el Informe del Secretario General “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”.

Las obligaciones de los Estados incluidas en este primer pilar están reconocidas en numerosos instrumentos internacionales de origen tanto convencional como consuetudinario. Entre otras, cabe destacar las mencionadas anteriormente relativas al Derecho Internacional humanitario, pero también el Derecho de Refugiados y, de manera genérica, la normativa internacional en términos de Derechos Humanos.

No obstante, los Estados no siempre tienen la capacidad de cumplir con esta obligación e incluso son muchas veces ellos mismos los que cometen atrocidades contra su propia población. Consecuencia de ello es la necesidad de prever un mecanismo adicional que permita suplir la inactividad o incapacidad para actuar del propio Estado. A dicho efecto se predica el segundo principio, que únicamente operará de manera subsidiaria, y cuyo tenor establece lo siguiente:

“Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”⁶⁷.

Por lo tanto, será la comunidad internacional la que, en caso de insuficiencia por parte del Estado, actúe para frenar las crisis humanitarias que se estén produciendo.

También se pronuncia al respecto el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, que bajo los párrafos 138 y 139 enuncia estos principios. Así, el primero de los párrafos reconoce la obligación estatal, estableciendo que:

⁶⁵ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) Informe sobre la Responsabilidad de Proteger, p. 13.

⁶⁶ López-Jacoiste Díaz, E. (2006). La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario de derecho internacional*, vol. XXII, p. 294.

⁶⁷ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *op. cit.*, p. 13.

“Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”⁶⁸.

Esta primera enunciación va más allá de las previsiones del Informe de la CIISE, añadiendo los crímenes ante los cuales el Estado tiene la obligación de proteger: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.

Por su parte, el párrafo 139 se pronuncia sobre la responsabilidad subsidiaria de la ONU en caso de insuficiencia en la protección de la población por parte de las autoridades del Estado:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (...)”⁶⁹.

Por lo tanto, se crea un discurso basado en la idea de que, si un Estado no es capaz de asumir la protección de sus ciudadanos como obligación determinante en el Derecho Internacional Contemporáneo, será la comunidad internacional la que asuma esa responsabilidad. Los postulados tradicionales de la soberanía total y el derecho a no injerencia en los asuntos estatales, que durante años habían servido como carta blanca para una actuación sin límites por parte de los Estados, dejan de ser inviolables, poniéndose al servicio de la consecución de un bien superior: la protección de los derechos humanos y de la ciudadanía⁷⁰.

⁶⁸ Asamblea General de la ONU (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, p. 33.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Garrigues, J. (2007), *op. cit.*, p. 156.

Con todo esto, podemos afirmar, por tanto, que estamos ante un principio con un doble destinatario: por un lado, los Estados como obligados principales y por otro la comunidad internacional con carácter supletorio⁷¹.

E. Casos en los que opera la responsabilidad de proteger

Como se ha recalcado anteriormente, la responsabilidad de proteger opera como instrumento subsidiario ante el incumplimiento del Estado como principal garante de la seguridad de sus ciudadanos⁷², es decir, únicamente opera en defecto de una efectiva responsabilidad por parte del Estado. Esta responsabilidad recae sobre la comunidad internacional en su conjunto y generalmente en el Consejo de Seguridad de la ONU⁷³.

No obstante, no siempre puede alegarse este principio para amparar una actuación por parte de un agente internacional. El Documento Final de la Cumbre de 2005 limita la posibilidad de activar una respuesta internacional al amparo de la responsabilidad de proteger a cuatro casos: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad⁷⁴. Esta enumeración debe interpretarse de forma restrictiva, reconociéndose exclusivamente en esos casos.

Para delimitar el tipo de actuaciones que se encuadran en dichos casos, debemos acudir al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, donde se recoge una definición de cada uno, así como una enumeración de los tipos de actos que se incluyen en los mismos.

El artículo 5 de este documento, hace referencia a la competencia de dicho organismo respecto de varios crímenes, entre ellos el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra⁷⁵. En los siguientes artículos describen dichos crímenes en mayor profundidad.

⁷¹ Añaños Meza, M. C. (2009). La " Responsabilidad de Proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "Responsabilidad de Proteger". *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, p. 175.

⁷² Palacián de Inza, B. (2012). La responsabilidad de proteger y el derecho de veto. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis*, nº 09/2012, p. 3.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Resolución de la Asamblea General por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre del Milenio de 2005, A/RES/60/1, p. 33.

⁷⁵ **Artículo 5 del Estatuto:** 1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- a) El crimen de genocidio
- b) Los crímenes de lesa humanidad
- c) Los crímenes de guerra
- d) El crimen de agresión.

2. La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 6 recoge una enumeración de actos que, cuando son cometidos contra “un grupo nacional, étnico, racial o religioso”⁷⁶ se califican como genocidio. Entre dichos actos se encuentran la matanza de miembros de esos grupos o medidas que pretendan impedir nacimientos en el grupo⁷⁷.

Posteriormente, el artículo 7 describe los crímenes de lesa humanidad como ataques generalizados o sistemáticos contra poblaciones civiles consistentes en asesinatos, deportaciones, torturas o cualquier forma de violencia sexual⁷⁸.

Por último, cabe hacer referencia al artículo 8, que menciona los crímenes de guerra a través de una enumeración exhaustiva de casos que se encuadran en dicho concepto. Sin ánimo de entrar en mayor detalle, el precepto hace referencia a “violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional” o a “infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949”, a los que se ha hecho alusión anteriormente.

⁷⁶ Artículo 6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁷⁷ **Artículo 6 del Estatuto:** A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por «genocidio» cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

⁷⁸ **Artículo 7 del Estatuto:** A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por «crimen de lesa humanidad» cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato
- b) Exterminio
- c) Esclavitud
- d) Deportación o traslado forzoso de población
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional
- f) Tortura
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.

F. Elementos de la responsabilidad de proteger

En los casos mencionados, si el Estado no puede o no quiere impedir estas situaciones, la comunidad internacional tiene el deber de proteger a las poblaciones afectadas. Para ello podrán utilizar distintas herramientas, pero, en todo caso, deberán utilizarlas de la manera menos dañosa posible, utilizando en primer lugar las menos agresivas y en caso de insuficiencia de éstas últimas, aquellas que puedan causar un mayor perjuicio.

Así, el primer instrumento serán las medidas preventivas (diplomáticas, jurídicas...), en su defecto las coercitivas (que no incluyan un uso de armas) y en última instancia y, únicamente si cumplen los requisitos exigidos por las normas internacionales, las militares⁷⁹. Se sigue, por tanto, el principio de utilización de la fuerza armada como última ratio.

Hablamos de una triple dimensión de la responsabilidad de proteger⁸⁰:

- Dimensión preventiva o responsabilidad de prevenir.
- Dimensión reactiva a través de sanciones e incluso de la fuerza armada (responsabilidad de reaccionar)
- Dimensión de reconstrucción y fortalecimiento de la paz (responsabilidad de reconstruir).

Responsabilidad de prevenir

La responsabilidad de prevenir es clave en la delimitación del concepto de responsabilidad de proteger. En virtud de esta primera vertiente, “los Estados asumen el deber de prevenir que se llegue a la comisión de uno o más de los crímenes enumerados⁸¹” y “han aceptado la necesidad de una prevención efectiva por medio de un servicio de ayuda de la ONU a los Estados y el desarrollo de un sistema de alerta temprana, también a cargo de la ONU⁸²”. El objetivo principal de la prevención es la eliminación de las causas, tanto directas como indirectas, de posibles conflictos en el seno de un país.

Entre las medidas preventivas que podrían llevarse a cabo, la CIISE en su Informe hacía referencia a “asistencia para el desarrollo y otras iniciativas destinadas a eliminar las causas profundas de un conflicto potencia, el respaldo a las actividades locales de promoción de la gobernanza, los derechos humanos o el Estado de Derecho y misiones

⁷⁹ Gutiérrez Espada, C. (2014). Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 2014, nº 3, p. 6.

⁸⁰ Palacián de Inza, B. (2012). La responsabilidad de proteger y el derecho de veto. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis*, nº 09/2012, p. 4.

⁸¹ Añaños Meza, M. C. (2009), *op. cit.*, p. 168.

⁸² *Ibidem*.

de buenos oficios, mediación y otras gestiones encaminadas a fomentar el diálogo o la reconciliación⁸³”.

Para lograr una prevención adecuada será necesario atravesar una triple etapa: conocer los riesgos a través de un análisis exhaustivo de la situación (lo que se conoce como alerta temprana), identificar las técnicas políticas que puedan resultar efectivas (utilaje preventivo) y por último que exista una voluntad política de aplicar las medidas que se determinen⁸⁴.

Siendo esta la medida que presenta menos controversias y que, llevada a cabo de manera eficiente, podría evitar llegar a la fuerza armada, se configura como la más relevante en el principio que aquí se analiza. Tanto es así que el Secretario General elaboró un informe, denominado “Prevención de los conflictos armados”, en el que se llamaba a los Estados a cooperar los unos con los otros en aras de la consecución de un programa de prevención coordinado⁸⁵.

Adicionalmente, la CIISE en su Informe sobre la Responsabilidad de Proteger ya recalca su importancia estableciendo que “siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos⁸⁶”.

Sin embargo, la detección de una situación que pueda provocar violaciones de derechos humanos de manera anticipada (la alerta temprana mencionada anteriormente) es complicada, dado que requiere una supervisión pormenorizada y una tremenda inversión de recursos. De hecho, según apuntaba la CIISE, “hasta la fecha, la alerta temprana respecto de los conflictos mortíferos ha sido, por lo general, fruto de una labor realizada ad hoc y de forma poco estructurada, en la que han participado muy diversos agentes⁸⁷”.

Esa escasa estructuración y disparidad en cuanto a la supervisión ha generado el nacimiento de organismos dedicados en exclusiva a la alerta temprana. A modo de ejemplo puede destacarse el International Crisis Group, que tiene por objeto realizar tareas de vigilancia, retransmitir las distintas situaciones y alertar a los gobiernos de la necesidad de intervenir en casos extremos.

La labor de este tipo de organizaciones se complementa con la de organismos de mayor tamaño y que, por tanto, cuentan con una mayor cobertura en lo que a información se refiere. En este sentido puede hacerse mención a Amnistía Internacional, Human Rights

⁸³ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) Informe sobre la Responsabilidad de Proteger, p. 21.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Fernández Pena, M. (2015). El ISIL y la Responsabilidad de Proteger en Siria y en Irak. *CEI International Affairs, Colección de Trabajos de Investigación*, nº 12/2015, p. 8.

⁸⁶ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001), *op. cit.*, *sinopsis*.

⁸⁷ *Ibid*, p. 23.

Watch o la Federación Internacional de Derechos Humanos. Todas ellas han tomado un nuevo camino, ampliando su función de denuncia de violaciones de derechos humanos a una labor de alerta temprana cuando las situaciones se descontrolean.

En otro sentido, debe destacarse que las medidas preventivas deben ir orientadas a actuar no sólo sobre las causas directas del conflicto (aquellas que suponen el desencadenante directo del mismo) sino también sobre las profundas (aquellas que lo provocan indirectamente). Tan importantes son unas como las otras y así lo mencionaba la CIISE en 2001, estableciendo que “los conflictos no pueden entenderse sin hacer referencia a ciertas causas “profundas” como la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos⁸⁸”. La prevención debe también focalizarse en la mejora de los sistemas políticos, así como en alcanzar soluciones a la falta de oportunidades y en general a los problemas económicos de los Estados. Si se consiguen erradicar las causas profundas, podrán evitarse un mayor número de conflictos antes de que sea tarde.

Consecuentemente, la responsabilidad de prevenir se configura como el elemento central de la responsabilidad de proteger y será ahí donde la ONU deba centrar sus esfuerzos, tratando de “reducir y, si es posible, eliminar la necesidad de intervenir”⁸⁹.

Responsabilidad de reaccionar

En aquellos casos en que exista una necesidad de protección humana insalvable y las medidas de prevención sean insuficientes o el Estado encargado de proteger a su población no ataje el problema, los miembros de la comunidad internacional podrán reaccionar. Por lo tanto, se entiende por responsabilidad de reaccionar “la toma de medidas colectivas de la comunidad internacional cuando el Estado no protege a su población de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad⁹⁰”.

Las medidas que se encuadran en esta dimensión son de carácter político, económico, judicial y, en última instancia militares⁹¹. Por lo tanto, debe acudirse en primer lugar a las soluciones menos dañinas y sólo en caso de insuficiencia de estas últimas y bajo determinados supuestos podrá acudirse a la fuerza armada. No obstante, es necesario tener en consideración la posibilidad de que medidas de este tipo pueden también afectar indirectamente a la población civil, lo que puede suscitar dudas acerca de su legitimidad.

Las medidas previas a una intervención militar consisten básicamente en sanciones, que impiden a los Estados interactuar con el exterior pero que, sin embargo, no interfieren en su soberanía estatal. Por tanto, no pretenden acatar el problema por sí mismas sino

⁸⁸ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 25.

⁸⁹ *Ibid.*, p.21.

⁹⁰ Añaños Meza, M. C. (2009), *op. cit.*, p.170.

⁹¹ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 33.

coaccionar o persuadir a las autoridades del Estado en cuestión para que alcancen una solución.

Entre esas sanciones podemos diferenciar entre las militares (por ejemplo, el embargo de armas⁹² o la finalización de programas de cooperación militar con el Estado en cuestión⁹³), económicas (restricciones a actividades que supongan fuentes de ingresos importantes, por ejemplo, la extracción y comercialización de petróleo)⁹⁴ o políticas y diplomáticas (suspensión de funciones en organismos internacionales o la reducción de la representación diplomática de un Estado).⁹⁵

Por su parte, las acciones militares van más allá, interviniendo en el territorio afectado y buscando solucionar el problema sin la ayuda del Estado. Es por ello que una intervención militar siempre suscita mucho debate.

En base a todo esto, cabría preguntarse bajo qué supuestos puede operar, por tanto, una intervención armada. Para determinar esta cuestión debemos partir del principio de soberanía definido con la Paz de Westfalia, así como del de no injerencia, que incita a los Estados a tratar de resolver sus propios problemas con el objeto de que no se extiendan y puedan terminar suponiendo una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

Como se ha mencionado anteriormente, la responsabilidad de proteger se plantea como una nueva dimensión de esa soberanía, enunciada como una obligación de proteger a la población por parte de sus autoridades. No obstante, una intervención militar es el último recurso que debe utilizarse por las consecuencias que de ella derivan. Para su delimitación la CIISE establece una serie de requisitos o criterios.⁹⁶

⁹² Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 34.

⁹³ Revilla Montoya, P. C. (2007). Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7, p. 668.

⁹⁴ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 34.

⁹⁵ *Íbid*, p. 35.

⁹⁶ *Íbid*, p. 36.

1. *Causa justa*

La intervención militar se considera como una medida “excepcional y extraordinaria”⁹⁷ y para que se encuentre justificada “ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable”⁹⁸. Específicamente, hace referencia a dos circunstancias:

- “Grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado”⁹⁹.
- “Existencia de una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”¹⁰⁰.

En todo caso, los actos que se consideren como tal deben cometerse a “gran escala” según palabras del mismo Informe.

Dentro de estos conceptos más amplios, la CIISE incluye un desglose de situaciones que se entienden encuadradas en los mismos, a saber:

- “Los actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes.
- Grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado.
- Diferentes tipos de “depuración étnica,” como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada
- El traslado sistemático de los miembros de un grupo concreto fuera de una determinada zona geográfica, los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas y la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo)
- Los crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como en otros instrumentos, que conlleven matanzas o depuraciones étnicas en gran escala
- El colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil

⁹⁷ Revilla Montoya, P. C. (2007) *op. cit.*, p.668.

⁹⁸ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 36.

⁹⁹ *Ibid*, p. 36.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

- Las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humana¹⁰¹”.

2. *Autoridad competente para autorizar la intervención*

Siendo el Consejo de Seguridad el encargado de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, debe autorizar cualquier uso de la fuerza armada, ya que ésta es considerada como *última ratio*. Dicha autorización debe emitirse con base al artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas y deberá contar con el voto positivo de los miembros permanentes del Consejo.

En todo caso, dada la relevancia de las cuestiones que dan lugar a la solicitud de autorización, el Consejo deberá examinar la cuestión con la mayor rapidez posible y, en caso de demora, lo adecuado, según apunta el CIISE en su Informe, será que se recurra a la Asamblea General o bien que las organizaciones regionales actúen en su ámbito de jurisdicción y soliciten la autorización *a posteriori*. Las organizaciones regionales se convierten, así, en garantes de la protección de las poblaciones en determinados supuestos.

3. *Intención correcta*

Para que una intervención armada se considera legítima, debe existir en la misma una “intención correcta”. La CIISE interpreta que esta circunstancia implica que la intervención se realice con el objeto de evitar o en su caso atajar el sufrimiento humano. No se debe intervenir por motivaciones políticas o económicas¹⁰².

Sin embargo, existe un claro problema en relación con la prueba, debido a la dificultad que plantea probar cual es la intención de un Estado al intervenir. No obstante, la CIISE ofrece como indicativo válido el hecho de que la intervención se realice de la mano de varios actores o que cuente con el apoyo de otros países de la zona.

En este sentido, es especialmente ilustrativa el caso de la intervención en Libia a la que se ha hecho alusión anteriormente. Si hay algo claro en el bloqueo de algunos países en la aplicación de la responsabilidad de proteger en el caso sirio es que el empleo de dicho principio en el caso libio ha dejado secuelas importantes en la mente de muchos Estados.

Como se ha mencionado anteriormente, la resolución 1973 del Consejo de Seguridad hace efectiva, por primera vez, la responsabilidad de proteger y solicita que se adopten “todas

¹⁰¹ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) *op. cit.*, p. 37.

¹⁰² Fernández Pena, M. (2015), *op. cit.*, p. 9.

las medidas necesarias”¹⁰³ para la protección de la población civil en Libia. Esta resolución dio lugar a la intervención armada de la OTAN, una intervención que algunos consideraron extralimitada al entender que la implicación de este organismo era un apoyo a los rebeldes libios en lugar de una intervención para la salvaguarda de los derechos humanos.

Como se venía apuntando al analizar la responsabilidad de proteger, una de las posibilidades que tiene la comunidad internacional para actuar y solventar las situaciones de violaciones masivas de derechos humanos es el recurso a la fuerza armada, si bien como última ratio y bajo la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, como ocurrió en el caso de Libia. Ahora bien, ¿sería conveniente el recurso a la fuerza armada?

4. Último recurso

La intervención militar o armada debe utilizarse como instrumento únicamente cuando se hayan agotado las vías diplomáticas o políticas¹⁰⁴. Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, el recurso a la fuerza armada debe utilizarse como última ratio. Deberán agotarse el resto de vías previamente y sólo en caso de insuficiencia de las mismas será viable una intervención armada.

5. Medios proporcionales

Dictaminada la posibilidad de emprender medidas militares, deberá aplicarse el mínimo nivel de intervención posible para lograr el objetivo establecido. Por lo tanto, “la escala, duración e intensidad de la intervención debe ser la mínima necesaria”¹⁰⁵. Además, dicha intervención debe respetar, en todo caso, las normas de Derecho Internacional y, por tanto, exclusivamente será posible en los supuestos del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁰³ Estébanez Gómez, F. J. (2015) La Responsabilidad de Proteger: los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil siria. *Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento de Opinión*, nº 47/2015, p. 7. Obtenido de: www.ieee.es.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Revilla Montoya, P. C. (2007) *op. cit*, p.670.

6. Posibilidades razonables de éxito

La intervención armada debe tener altas probabilidades de alcanzar los objetivos propuestos. Además, las consecuencias de la acción no pueden llevar a un resultado más dañino del que habría tenido lugar en caso de inacción.

Responsabilidad de reconstruir

Una última dimensión que se plantea como última instancia dentro de la responsabilidad de proteger es la de reconstruir. Ésta implica que en caso de que se decida intervenir militarmente, los Estados u organizaciones que hayan actuado deberán dedicar los recursos que sean necesarios para, permaneciendo en el territorio después del conflicto, promover y consolidar una paz duradera y poco a poco ir transfiriendo a las autoridades del Estado afectado por la intervención, la responsabilidad de proteger a su población.

El citado Informe de la CIISE se refería, en este sentido, a “una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible¹⁰⁶”.

El Secretario General de la ONU, en su informe de 1998 “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África” apuntaba que “por “consolidación de la paz después de los conflictos” entiendo las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote aquél”¹⁰⁷.

Por lo tanto, para los casos en que se decida una intervención armada (siempre bajo los presupuestos anteriormente mencionados), debe realizarse una estrategia post-conflicto¹⁰⁸. Dicha estrategia debe incluir un plan de financiación suficiente para lograr la reconstrucción de la zona afectada, así como una colaboración con las poblaciones locales a fin de conseguir unas fuerzas de seguridad suficientes como para transferir de nuevo al Estado la responsabilidad de proteger a la población.

¹⁰⁶ Díaz Barrado, C. M. (2012). La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, nº 24, p. 17.

¹⁰⁷ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001), *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁸ Fernández Pena, M. (2015), *op. cit.*, p.8.

4. LA RESPUESTA DE LA ONU ANTE EL CONFLICTO SIRIO

Si bien uno de los valores fundamentales de los Estados es su soberanía, ya desde los años 90 se viene admitiendo que, “la soberanía y la independencia son principios que decaen cuando los poderes públicos son incapaces de impedir o cometen ellos mismos violaciones masivas a los derechos humanos”¹⁰⁹. El propósito más amplio del Derecho Internacional es la solidaridad entre Estados y la protección de la población mundial. Los principios de soberanía y no injerencia operan cuando responden a este objetivo básico, pero, en casos como el que nos ocupa, deben rendirse ante la salvaguarda de la dignidad y la vida humana.

Como venimos diciendo, la ONU es un organismo que tiene por objeto precisamente la consecución de ese objetivo internacional y, por ello, será su actuación en el conflicto sirio la que nos ocupe. Este organismo cuenta con una serie de instrumentos para lidiar con este tipo de situaciones, principalmente los analizados en anteriores apartados. En este caso pretende analizarse uno de ellos, la responsabilidad de proteger, y cómo se ha utilizado para tratar el conflicto sirio.

En primer lugar, se analizarán una serie de resoluciones realizadas en el seno del Consejo de Seguridad, para determinar posteriormente si se cumplen los presupuestos necesarios para la aplicación de la responsabilidad de proteger y en caso de cumplirse, por qué en este caso no se han hecho más que vagas referencias a la responsabilidad del Estado de proteger a su población.

¹⁰⁹ Mangas, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia. *ARI Análisis del Real Instituto*, nº 57, p. 4.

A. Medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad

El principal instrumento utilizado por la ONU para dar respuesta a las distintas situaciones que van planteándose en Siria son las resoluciones del Consejo de Seguridad¹¹⁰. Desde el año 2011 cuando se inició el conflicto, se han emitido numerosas resoluciones con el beneplácito de los miembros del Consejo, si bien muchas otras han sido bloqueadas por algunos Estados, como se analizará posteriormente.

Entre las resoluciones emitidas, cabe destacar algunas en las que se condenan las violaciones de derechos humanos cometidas en territorio sirio y se alega la responsabilidad de las autoridades sirias de proteger a su población¹¹¹. Así, cabe hacer especial mención a las siguientes:

- Resolución 2118 de 27 de septiembre de 2013: reconoce, en su párrafo 21 que “en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona en la República Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”¹¹². También adopta como anexo la Decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, como consecuencia de los ataques con este tipo de armas producidos ese año.
- Resolución 2139 del 22 de febrero de 2014: Exige a las partes intervinientes en el conflicto terminar con todos los actos violentos cometidos. Condena los ataques terroristas llevados a cabo por individuos y organizaciones asociadas a Al-Qaeda, así como por otros grupos terroristas y reafirma que los ataques terroristas en todas sus formas constituyen la mayor amenaza para la paz y seguridad internacionales. Recalca que negar el acceso de ayuda humanitaria y el suministro a la ciudadanía de aquello que necesiten para sobrevivir constituye un acto que viola el Derecho Humanitario. Condena las violaciones de derechos humanos y hace referencia a la responsabilidad de proteger de las autoridades sirias a la población, sin ningún tipo de discriminación, refiriéndose a la responsabilidad primaria de proteger. Por último, entiende que el fin del conflicto pasa por alcanzar una solución política.

¹¹⁰ En estas resoluciones, se ha hecho referencia a otros instrumentos, como por ejemplo el establecimiento de una Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria declarado en la Resolución 2043 del año 2012. También se hacen numerosas referencias al Enviado Especial de Naciones Unidas a Siria. Aunque forman parte de la actuación llevada a cabo por la comunidad internacional en el conflicto sirio, no se pretende un análisis de estas cuestiones, sino una mayor profundidad en la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger.

¹¹¹ Aunque existen más resoluciones que se pronuncian sobre el conflicto sirio, la realidad es que lo hacen en términos muy similares en todas. Por ello se ha decidido tratar únicamente las mencionadas anteriormente, al efecto de mostrar algunas resoluciones representativas y no realizar un análisis excesivamente exhaustivo.

¹¹² S/RES/2118 (2013), p. 5.

- Resolución 2165 del 14 de julio de 2014: Reitera todo lo mencionado en la anterior resolución, condenando las violaciones de derechos humanos, los ataques contra civiles y el terrorismo. Vuelve a recordar la responsabilidad de las autoridades sirias de proteger a su población. Por último, afirma que “adoptará otras medidas en caso de que cualquiera de las partes sirias incumpla lo dispuesto en la presente resolución o en la resolución 2139 (2014)¹¹³”. Se alude, así, de manera indirecta a la responsabilidad subsidiaria de proteger de la comunidad internacional y la posibilidad de activar los mecanismos previstos en caso de incapacidad de las autoridades sirias.
- Resolución 2191 del 17 de diciembre de 2014: Vuelve a incidir sobre todo lo anterior y se muestra cada vez más preocupado por la presencia del Estado Islámico y el Frente Al-Nusra, que dominan partes del territorio sirio.
- Resolución 2254 de 18 de diciembre de 2015: Recalca una vez más la responsabilidad primaria de las autoridades sirias de proteger a su población. Pone de relieve la actuación diplomática del Grupo Internacional de Apoyo a Siria, que está colaborando con las autoridades sirias con el fin de asegurar una transición política.

Como puede observarse en las resoluciones mencionadas, la respuesta del Consejo es vaga e imprecisa, condenando las atrocidades cometidas por las autoridades sirias, pero sin realmente ofrecer una solución clara. Por otro lado, se hace alusión a la responsabilidad de proteger, pero principalmente a la responsabilidad primaria del gobierno sirio y sólo de manera indirecta a la posibilidad de que se tomen medidas desde el seno de la ONU en caso de que no exista un cumplimiento de las previsiones realizadas en las Resoluciones del Consejo acerca del cese de la violencia y de la comisión de actos contrarios a los derechos humanos.

Aparece tímidamente una mención a la responsabilidad de proteger, pero no se aplica de manera efectiva ni parece que vaya a lograrse una solución con las Resoluciones emitidas hasta el momento.

Consecuencia de ello es que existe una opinión generalizada sobre la existencia de una actuación deficiente del Consejo de Seguridad, provocada por el ejercicio del derecho de veto de algunos de los miembros permanentes de dicho órgano, que ha impedido alcanzar medidas más serias.

Ello lo demostraba ya Alemania en el debate en la Asamblea General del Informe del Consejo de Seguridad del año 2012-2013, donde planteaba que el ejercicio indiscriminado del derecho de veto cuestiona las posibilidades de actuación del órgano en cuestión y generan un debate en torno a la necesidad o no de modificarlo¹¹⁴.

¹¹³ S/RES/2165 (2014), p. 4.

¹¹⁴ Gutiérrez Espada, C. (2015), *op. cit.*, p. 125.

También en el mismo debate se pronunciaba una petición de Islas Maldivas acerca de la prohibición del derecho de veto en aquellas situaciones en las que el Consejo de enfrente a crímenes masivos¹¹⁵.

Pero no sólo son muchos los Estados que demuestran esta opinión con palabras sino también algunos con hechos, por ejemplo, Arabia Saudí, que fue escogida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y rechazó por considerar la incapacidad de este órgano para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹¹⁶.

Junto con lo mencionado hasta ahora, es evidente que Francia apoya esta postura, dado que emite un informe sobre la posibilidad de reformar el derecho de veto con el objeto de que no sirva para paralizar las actuaciones del Consejo de Seguridad en determinadas ocasiones de extrema necesidad. Por la relevancia de esta propuesta y el apoyo recibido por parte de otros Estados, se analizará en un apartado independiente.

B. Sobre la posibilidad de aplicar la responsabilidad de proteger en el conflicto sirio

Partiendo de las diversas resoluciones planteadas en el seno del Consejo de Seguridad, debe plantearse si concurren los requisitos previstos para la aplicación de la responsabilidad de proteger y consecuentemente puede actuarse en base a dicho principio.

En primer lugar, cabe recordar que el Documento Final de la Cumbre de 2005 prevé cuatro casos en los que puede alegarse la responsabilidad de proteger subsidiaria de la comunidad internacional: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.

Es un hecho y, así lo ha afirmado el Consejo de Seguridad en reiteradas ocasiones, que el conflicto sirio está incumpliendo numerosas previsiones del Derecho Internacional Humanitario, especialmente relacionadas con la violación de derechos humanos. Así lo hacía, por ejemplo, en la Resolución 2258 de 22 de diciembre de 2015 cuando hacía referencia a un “nivel de violencia inaceptable y cada vez mayor”¹¹⁷ y a “la muerte de un cuarto de millón de personas, entre ellas decenas de miles de niños”¹¹⁸. En términos similares hacía referencia a esta situación en su Resolución 2165 de 14 de julio de 2014 condenando la comisión de “continuas violaciones generalizadas de los derechos humanos”.

No obstante, para activar este principio y actuar en base al mismo, es necesario encuadrarlo en uno de los cuatro supuestos enunciados por la Asamblea en el documento anteriormente mencionado. En base a lo establecido en el Estatuto de Roma de la Corte

¹¹⁵ Gutiérrez Espada, C. (2014), *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁶ Gutiérrez Espada, C. (2015), *op. cit.*, p. 125.

¹¹⁷ S/RES/2258 (2015), p. 1.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Penal Internacional, podemos afirmar que muchas de las actuaciones realizadas en territorio sirio se encuadran en estos conceptos.

A modo de ejemplo cabe traer a colación el último ataque con armas químicas, perpetrado en abril de este mismo año y que se llevó por delante la vida de más de 70 ciudadanos sirios. La propia Oficina de la ONU para los Derechos Humanos reconocía que un ataque de este tipo es un crimen de guerra “independientemente de quién lo haya perpetrado”¹¹⁹.

También en este sentido, advertía el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos que “el ataque a una caravana de autobuses en Siria que mató a casi un centenar de personas que estaban siendo evacuadas de dos ciudades sitiadas, podría constituir un crimen de guerra”¹²⁰.

Por tanto, podemos afirmar que nos encontramos ante supuestos de lo que, según el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, así como el Informe de la CIISE, se consideran detonantes de la responsabilidad de proteger. Específicamente podrían encuadrarse, muchos de ellos, en el concepto de “crímenes de guerra”.

Partiendo de esta afirmación, debe analizarse si existe la necesidad de que la comunidad internacional intervenga al amparo de la responsabilidad subsidiaria de la que es titular. Para ello debe realizarse una interpretación sobre si las autoridades sirias están o no cumpliendo con el deber que les es propio.

En este sentido, no existe duda de la incapacidad del gobierno sirio para proteger a su población. En primer lugar, por la duración del conflicto, que se extiende más allá de los cinco años. La continuación de un conflicto que cada día se lleva más vidas por delante es, sin duda, un indicador claro de que una solución desde el interior del propio país es inviable.

Por otro lado, como se ha mencionado al desarrollar el conflicto sirio y las partes implicadas, son las propias autoridades las que están tomando parte en el desarrollo de la guerra. Muchos de los ataques son perpetrados por el propio gobierno y ello indica claramente una falta de voluntad de proteger a la población, ya que la mayoría de dichos ataques atentan indiscriminadamente contra la vida de civiles.

Consecuentemente, podemos afirmar también que se incumple la responsabilidad primaria de proteger y así lo demuestra también el propio Consejo al hacer reiteradas referencias a la continuación de la violencia en territorio sirio y la necesidad de un cese

¹¹⁹ Centro de Noticias de la ONU (2017) “El ataque químico en Siria sería un crimen de guerra”, consultado en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=37092#.WPesTuRdBuk> el día 19 de abril de 2017 a las 20:32 horas.

¹²⁰ Centro de Noticias de la ONU (2017) “El atentado de Aleppo podría constituir un crimen de guerra”, consultado en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37148#.WPetWeRdBuk> el día 19 de abril de 2017 a las 20:35 horas.

en los ataques. Es por ello que se cumplen los presupuestos para activar la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional.

Dentro del derecho de proteger, está claro que la responsabilidad de prevenir ya no es posible, por lo que, en todo caso, podría activarse la responsabilidad de intervenir. Específicamente y, aplicando el principio de utilización de la fuerza armada como última ratio, deberían emplearse en primer lugar las medidas menos dañinas. Sin embargo, el Consejo no ha sido capaz de imponer sanciones de ningún tipo a través de Resoluciones dictadas como consecuencia del ejercicio del derecho de veto por parte de determinados Estados.

Cabe también preguntarse si concurren los requisitos para llevar a cabo una intervención armada. Para ello tendrían que cumplirse los presupuestos descritos con anterioridad.

En relación con la existencia de causa justa, dado que podemos encuadrar las actuaciones realizadas en Siria dentro del concepto de “grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado”. Sin embargo, el problema derivaría, una vez más, de la imposibilidad de aprobar determinadas resoluciones como consecuencia del derecho de veto, ya que de ello dependería la aprobación de autoridad competente entre otros requisitos.

Dada la relevancia que cobra el derecho de veto y el impedimento que está suponiendo para la aprobación de determinadas resoluciones en el seno del Consejo en relación con el conflicto sirio, esta cuestión merece un análisis más en profundidad, que se realizará en el apartado inmediatamente posterior.

C. El derecho de veto en el Consejo de Seguridad como freno a la aplicación de la responsabilidad de proteger

Si anteriormente se ha hablado de una actividad deficiente del Consejo de Seguridad en relación con el conflicto sirio, es necesario entrar en detalle en el origen de esa insuficiencia. Como se adelantaba en líneas anteriores, la causa más directa es el ejercicio del derecho de veto con el que cuentan los miembros permanentes de este órgano¹²¹. En el caso del conflicto sirio, son varias las ocasiones en que el Consejo ha tratado de emitir resoluciones en las que se condenaban los actos cometidos por las autoridades sirias, imponiendo sanciones de diversos tipos, y sin embargo no han podido aprobarse por el derecho de veto ejercido por algunos Estados. Así, cabe mencionar las siguientes.

En 2011 presentó el Consejo un proyecto de Resolución en el que se condenaban las violaciones de derechos humanos cometidas en territorio sirio y además se exigía que las autoridades de dicho Estado pusieran fin a la situación, ordenando el embargo de armas y una recomendación para que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos remitiera la represión ejercida a la Corte Penal Internacional. No obstante, con el objeto de evitar el veto de determinados Estados, se suavizó el texto y su versión final no contemplaba la aplicación de sanciones ni la recomendación anteriormente mencionada, pero sí advirtiendo la posibilidad de prever sanciones en un futuro en caso de que no cesara la situación¹²². No obstante, tanto China como Rusia vetaron aun así la resolución. Rusia, alegando lo siguiente:

“La situación en Siria no se puede considerar en el Consejo separada de la experiencia de Libia. La comunidad internacional está alarmada por las declaraciones en el sentido de que el acatamiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia según las interpreta la OTAN es un modelo para las acciones futuras de la OTAN encaminadas a aplicar la responsabilidad de proteger. Resulta fácil ver que el modelo de “Protector Unificado” de hoy podría aplicarse en Siria... El pueblo de Libia ha hablado sobre Al-Qadhafi y ha decidido su destino. Para nosotros, Miembros de las Naciones Unidas, incluso como precedente, es sumamente importante saber de qué manera se aplicó la resolución y de qué manera una resolución del Consejo de Seguridad acabó convirtiéndose en todo lo contrario”¹²³.

¹²¹ Cabe recordar, como se ha mencionado en apartados anteriores, que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, según prevé el artículo 23 de la Carta de Naciones Unidas son China, Francia, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Las decisiones que se adopten en el seno de este organismo deben contar con el voto positivo de estos países para su aprobación según la previsión del artículo 27 del mismo texto.

¹²² Andrés Sáenz de Santa María, P. (2012). Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 93/2012, p. 4. Obtenido de: www.ieee.es.

¹²³ *Ibidem*.

China, por su parte, ejerció su derecho de veto por considerar que las amenazas con la interposición de sanciones no generarían un efecto beneficioso sino más bien lo contrario.

También otros Estados se abstuvieron (por ejemplo, Sudáfrica), por miedo a que los objetivos estratégicos de los países impulsores de la resolución (Francia, Alemania, Portugal y Reino Unido) fueran lo que realmente pretendiera satisfacerse y no la consecución de la paz internacional. No obstante, su abstención no supone ningún efecto en relación con la aprobación de las resoluciones.

En febrero de 2012 se presenta un nuevo proyecto de resolución, esta vez impulsado por la Liga Árabe, en el que se pretendía que el gobierno sirio se ajustara al Plan de Acción de la Liga Árabe emitido en noviembre de 2011, sin considerar la aplicación de sanciones. Este proyecto también fue vetado por China y Rusia.

Ante esta situación de imposibilidad de aprobar resoluciones, la ONU se ha visto obligado a actuar mediante instrumentos que no requieren de aprobación, a fin de evitar un bloqueo continuado¹²⁴. En muchas ocasiones ha recurrido a Declaraciones de la Presidencia del Consejo, donde ha podido mostrar su postura respecto al conflicto sirio.

La primera tuvo lugar en agosto de 2011 y en ella se condenan las violaciones continuadas de los derechos humanos, así como el uso de la fuerza contra civiles por parte de las autoridades sirias y, se solicitaba, que se pusiera fin a todo acto de violencia, con el objeto de favorecer el respeto a los derechos humanos¹²⁵. Junto con esta Declaración cabe mencionar otra que tiene lugar el 21 de marzo de 2012¹²⁶ y una última el 5 de abril de 2012¹²⁷.

Hasta esa fecha ninguna resolución estaba basada en el Capítulo VII¹²⁸. La primera en la que se intenta alegar ese capítulo es en julio de ese mismo año, en la que se pretendía la aplicación de medidas del artículo 41 si en 10 días las autoridades sirias no cumplían sus compromisos y en especial con las dos resoluciones de abril de 2012 anteriormente mencionadas¹²⁹. De nuevo esta propuesta choca con los vetos de Rusia y China, que impiden su aprobación.

Con todo esto, vemos como la rápida actuación en Libia contrasta, así, con la lentitud demostrada en Siria, provocada por ese derecho de veto ejercido principalmente por Rusia

¹²⁴ Cabe destacar en este punto que la Asamblea y el Secretario General han actuado de diversas maneras, sirviendo este último, como enlace entre el Consejo de Seguridad y la Liga de los Estados Árabes. También ha actuado el Consejo de Derechos Humanos. Por tanto, la inactividad se predica respecto del Consejo pero no respecto de otros organismos de Naciones Unidas.

¹²⁵ S/PRST/2011/16, p. 1-2.

¹²⁶ S/PRST/2012/6.

¹²⁷ S/PRST/2012/10.

¹²⁸ Recordar que el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas hace referencia a la “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.

¹²⁹ S/2012/538.

y China que, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, obviando el hecho de que la situación que atraviesa ese lugar cuenta con los presupuestos necesarios para la activación de este principio, han impedido su aplicación¹³⁰.

Aunque el Consejo ha dedicado 28 sesiones al análisis de la situación en Siria y ha dedicado 4 declaraciones a la prensa, no ha sido capaz de tomar medidas y evitar un agravamiento de la situación¹³¹.

D. Las propuestas para solventar el problema que genera el derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad

Como se anunciaba anteriormente, el conflicto sirio ha puesto de manifiesto una de las mayores deficiencias del funcionamiento del Consejo de Seguridad: la existencia de un derecho de veto para determinados Estados, capaz de bloquear cualquier decisión que en su seno pretenda adoptarse. Este hecho es evidente para muchos y por ello existen diversas propuestas para solucionar los conflictos que derivan del ejercicio del derecho de veto.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la propuesta de Francia, denominada “Código de Conducta”.

“Es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero y más sufre. Por ello, propongo que un código de buena conducta pueda ser definido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, en el caso de crímenes en masa, puedan decidir renunciar colectivamente a su derecho de veto. Siria urge. Y urge porque 120.000 personas han muerto en dos años y medio, y hasta 90.000 sólo en 2013. Un cuarto de la población ha debido desplazarse. Ya son millones los sirios que buscan refugio fuera de su país. Siria está destruida”¹³²

Así se pronunciaba Hollande en un discurso ante la Asamblea General de la ONU, mediante el cual advertía de la necesidad de una actuación por parte de este organismo internacional, a fin de preservar la paz y la seguridad internacionales. El ejercicio del derecho de veto supone, como bien advierte en su declaración el Presidente francés, un impedimento para la consecución del objetivo principal de la ONU y dadas las nefastas consecuencias que la guerra siria está teniendo, es necesaria una solución que solvante el problema y desbloquee la situación.

¹³⁰ Gutiérrez Espada, C. (2014). Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 2014, nº 3, p. 10.

¹³¹ *Íbid*, p. 11.

¹³² *Íbid*, p. 12.

La propuesta francesa se formaliza a finales de 2013 y se materializa a manos del Jefe de Estado, Ministro de Asuntos Exteriores y representante permanente francés ante Naciones Unidas¹³³.

La idea surge de la proposición de Hollande en el debate de apertura del 698 periodo de sesiones de la Asamblea General en el año 2013, de adoptar “un código de buena conducta entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, en el caso de los crímenes masivos, puedan renunciar colectivamente a su derecho de veto”¹³⁴.

El Ministro de Asuntos exteriores plantea lo mismo en un artículo publicado en *Le Monde* pero excluye los casos en los que un miembro permanente pueda considerar en peligro sus intereses vitales nacionales.

El “Código de Conducta” francés propone una autolimitación del derecho de veto impuesta por los propios miembros del Consejo de Seguridad, concretada en los siguientes puntos¹³⁵:

- Los miembros permanentes se comprometen a renunciar al derecho de veto en situaciones de particular gravedad. Esta medida se aplicaría de manera automática una vez que el Consejo haya acordado su aprobación.
- Se trata de una limitación parcial, que se reduce al caso de crímenes masivos. Se plantea entonces determinar cuándo se entiende que un crimen es masivo. Plantea Francia que esa determinación debe quedar en manos de una autoridad al margen del Consejo de Seguridad, por ejemplo, en el Secretario General al amparo del artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas, que autoriza a este para “llamar la atención del Consejo de Seguridad” en relación con temas que, bajo su punto de vista, puedan poner en peligro la paz y seguridad internacionales.
- Cláusula de salvaguardia que excluye los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corrieran peligro.

Así, se trazan las líneas de una primera posible solución para limitar el ejercicio del derecho de veto y poder, así, impulsar Resoluciones que de otra forma sería imposible llegar a aprobar.

¹³³ Gutiérrez Espada, C. (2014). *Op. cit.*, p. 12.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

5. CONCLUSIONES

El conflicto sirio, cuya extensión se prolonga, a día de hoy, más allá de los cinco años, no sólo ha dejado de ser un conflicto interno para dar paso a un auténtico conflicto internacional, sino que además está revolucionando algunos de los postulados más tradicionales del Derecho Internacional.

La violación continuada de derechos humanos y la consecuente destrucción de decenas de miles de vidas han puesto en alerta a la comunidad internacional. La necesidad de una solución se hace cada vez más patente y, sin embargo, todavía no hay apenas reacciones en firme o las pocas que hay son claramente insuficientes.

Esa solución debe provenir de la comunidad internacional en su conjunto, que tendrá que actuar a través de la ONU y específicamente del Consejo de Seguridad, ya que dicho organismo tiene por objeto el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y para ello cuenta con la responsabilidad subsidiaria de proteger a las poblaciones en caso de que el Estado que inicialmente debería hacerlo o bien no es capaz, o bien es él mismo el que está cometiendo las infracciones que dan origen a la activación de este principio.

Sin embargo, la responsabilidad de proteger es un concepto que poco a poco va gestándose y aunque su origen se remonta al Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y previamente al Informe diseñado por la CIISE en el año 2001, la realidad es que su contenido no está del todo claro y todavía a día de hoy continúa dibujándose.

A esta incertidumbre sobre la aplicación de dicho principio se une una cierta reticencia proveniente de determinados Estados, quienes, tomando como punto de partida su utilización en situaciones humanitarias anteriores, se muestran reacios a aceptarlo. Esto ocurre precisamente como consecuencia de la intervención llevada a cabo en Libia. Si en el caso de Libia se hacía uso de la responsabilidad de proteger para amparar una intervención armada de la mano de la OTAN, el conflicto sirio está resultando mucho más complicado. Las reminiscencias de dicha intervención, que algunos consideraron extralimitada, no hacen más que enturbiar la aplicación del principio analizado, que se ve desactivado por el ejercicio del derecho de veto a manos de determinados Estados, contrarios a una intervención en territorio sirio.

Este bloqueo provocado por una minoría de Estados lleva a comprender que en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU es necesaria una reforma en relación con su funcionamiento. La existencia de miembros permanentes cuya aprobación es necesaria para la consecución de resoluciones deviene más un obstáculo que un beneficio y ello puede llegar a impedir alcanzar una solución para un caso como el conflicto sirio, con las consecuencias humanas que de ello pueden derivar y que de hecho así están haciéndolo.

Poco a poco van apareciendo propuestas para solventar esta situación, pero llegan cuando ya se han sacrificado miles de vidas. Por ello, queda patente que las estructuras diseñadas para un contexto anterior en el tiempo y tan diferente al actual dejan de ser válidas y deben dar paso a otras nuevas, que impidan el bloqueo continuado de las decisiones y permitan alcanzar una solución en el menor tiempo posible.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alcoverro, T. (2012). El drama de Siria. *Quaderns de la Mediterrània*, nº 17.
- Álvarez-Ossorio, I. (2012). Consejo Nacional Sirio: crónica de un fracaso anunciado. *AFKAR/IDEAS*, vol. 2013, p.48-49.
- Álvarez-Ossorio, I. (2015) La triple dimensión del conflicto sirio. *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, nº 75, pp. 7-12, obtenido de:
<http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-triple-dimension-del-conflicto-sirio/>
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2012). Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 93/2012, pp. 1-15. Obtenido de: www.ieee.es.
- Annan, K. (2000). Informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”.
- Añaños Meza, M.C. (2009). La “Responsabilidad de Proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”. *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, pp. 164-192.
- Arbeláez Herrera, Á. M. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta política*, vol. 1, nº 2, pp. 273-290.
- Asamblea General de la ONU (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución A/RES/60/1.
- Bermejo García, R., & López-Jacoiste Díaz, M. E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. *Cuadernos de estrategia*, nº160, pp. 18-76.
- Calvo Albero, J. L. (2016). Los actores externos en la guerra civil de Siria. Choque de intereses y estrategias. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, vol. 2, nº 2, pp.1-10.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) Informe sobre la Responsabilidad de Proteger.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2004). ¿Qué es el derecho internacional humanitario?
- Consejo de Seguridad de la ONU (2014) Resolución S/2012/538.
- Consejo de Seguridad de la ONU (2014) Resolución S/RES/2165.
- Consejo de Seguridad de la ONU (2015). Resolución S/RES/2258.

Díaz Barrado, C.M. (2012). La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* nº 24, pp. 1-40.

Estébanez Gómez, F. J. (2015) La Responsabilidad de Proteger: los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil siria. *Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento de Opinión*, nº 47/2015, p. 7. Obtenido de: www.ieee.es.

Fernández Pena, M. (2015). El ISIL y la Resposanbilidad de Proteger en Siria y en Irak. *CEI International Affairs, Colección de Trabajos de Investigación*, nº 12/2015.

Garrigues, J. (2007). La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz. *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, nº 2007, pp. 155-182.

Gutiérrez Espada, C. (2014). Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. año 2014, nº 3.

Gutiérrez Espada, C. (2015). El conflicto en siria (2011-2014) a la luz del derecho internacional y de la (geo) política. *UNISCI Discussion Papers*, nº 37.

Gutiérrez Espada, C. (2015). Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, pp. 57-75.

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Libia y las necesidades conexas de asistencia técnica y fomento de la capacidad del país (A/HRC/28/51).

Irfan, M., Sánchez Margalef, H. y Soler E. (2014) “Una guía al conflicto sirio: diez preguntas claves” Dossier: Conflicto en Siria, p. 1, CIDOB, consultado en: http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto_en_siria/una_guia_al_conflicto_sirio_10_preguntas_claves, dossiers

Kinninmont, J., & House, L. (2014). The Syria conflict and the geopolitics of the region. *IEMed Mediterranean Yearbook*, pp. 48-53.

Lobato, M. P. (2011). El Consejo de Seguridad de la ONU y la intervención en Libia, p. 8.

López-Jacoiste Díaz, E. (2006). La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario de derecho internacional*, vol. XXII, pp. 285-315.

López-Mijares, A. (2013) “Siria hoy: algunas interpretaciones sobre el conflicto”. Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, *Apuntes de Investigación del PIAPP*, vol. I, nº 3.

- Lister, C. (2014). Assessing Syria's Jihad. *Adelphi Papers*, vol. 54, nº 447-448, p. 71-98, obtenido de: <http://iiss.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19445571.2014.995939>
- López-Jacoiste, E. (2015). La Guerra en Siria y las Paradojas de la Comunidad Internacional. *UNISCI Discussion Papers*, nº 37, pp. 73-97.
- Mangas, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia. *ARI Análisis del Real Instituto*, nº 57, pp. 1-7.
- Marrero Rocha, I. (2013). La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo. *Relaciones Internacionales*, vol. Febrero-marzo 2013, nº 22, pp. 127-148.
- Meschoulan, M. (2016) *La Guerra en Siria*. Ed. Paradigma, México.
- Palacián de Inza, B. (2012). La responsabilidad de proteger y el derecho de veto. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis*, nº 09/2012.
- Prado Pérez, R. E. (2015). La reconfiguración de los conflictos armados en las relaciones internacionales: la internacionalización del conflicto en Siria. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 60, nº 224, p. 187-219.
- Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (2011) Declaración S/PRST/2011/16.
- Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (2012) Declaración S/PRST/2012/6.
- Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (2012) Declaración S/PRST/2012/10.
- Rafols, X. (2012) Naciones Unidas y Siria: idea y realidad, *ANUE (Revista para la Asociación de las Naciones Unidas en España)*, nº 43 (mayo 2012), pp. 5-14.
- Ramírez, N. (2012). La revolución Siria: orígenes, actores y procesos. *Sociología Histórica*, vol. 1, nº1.
- Ramírez Poggi, E y Lukashevich Pérez, O. (2016) Crisis Siria: la evolución de las posiciones de los países de la región y los países patrocinadores internacionales. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)*.
- Ramírez Poggi, E., y Lukashevich Pérez, O. (2016). Los intereses y las posiciones de los principales actores internacionales en el conflicto de Siria. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)*.
- Reinares, F. (2014). Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental. Comentario Elcano 46/2014, obtenido de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-siria-movilizacion-yihadista-mediterraneo-occidental

Revilla Montoya, P. C. (2007). Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7, pp. 643-673.

Sánchez Andrés, A. (2006). Las relaciones económico-políticas de Rusia con Siria y su impacto sobre Oriente Medio. *Boletín Elcano*, nº 80.

Turner, B. S. (2012). La ciudadanía árabe: la Primavera Árabe y sus consecuencias no intencionales. *Sociología Histórica*, vol. 1, nº 1.

Zelin, A. Y. (2014). The war between Isis and Al-Qaeda for supremacy of the global jihadist movement. *The Washington Institute for Near East Policy*, vol. 20, nº 1.