



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Público General

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Curso 2014/2015

La Hipocresía Humanitaria del Consejo de Seguridad

Daniel Sardá Sardá

Tutor: Juan Santos Vara

Junio de 2015

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Público General

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

**La Hipocresía Humanitaria del Consejo
de Seguridad**

**The Humanitarian Hypocrisy of the
Security Council**

Daniel Sardá Sardá

e-mail: dani49sr@gmail.com

Tutor: Juan Santos Vara

RESUMEN

Se analizará, en primer lugar, la Intervención Humanitaria, al constituir el antecedente de la Responsabilidad de Proteger. A continuación, el proceso de creación de esta, seguido de su evolución.

En el siguiente apartado, veremos los contextos internos de Libia y de Siria al tiempo de sus respectivos conflictos.

Pasamos al apartado IV y con ello al examen de la actuación del CS relativa al caso libio. Apartado V, lo mismo referido a Siria.

Seguidamente, se estudiarán los diversos parámetros presentes en la comparación entre ambos supuestos.

Dados los problemas y la insatisfactoria actuación del CS (tanto en el primer caso como en el otro), veremos las propuestas de modificación de la Responsabilidad de Proteger y marco normativo, con especial atención al Código de Conducta propuesto por Francia en 2013 (dado que esta iniciativa merece particular atención, al tratarse de la única ocasión en que uno de los culpables del fracaso de la aplicación de la RP muestra su intención de cambio en su actuación).

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad de Proteger, Guerra Civil Libia, Guerra Civil Siria, Consejo de Seguridad, derecho de veto, intervención militar.

ABSTRACT

Firstly, this report analyzes the precedent of the Responsibility to Protect, the Humanitarian Intervention. Right after, the creation's process of RP and its evolution. Section III: the internal backgrounds of Libyan and Syrian wars will be analyzed. In the part IV, the report examines the actions of SC concerning Libya. Straightaway: its actions referred to Syria.

In the next section, we make a comparison between the conflicts of Libya and Syria. Finally: due to the unsatisfactory results of SC's behaviour (in both cases), the report studies the different proposals of R2P's (and its scope of application) remodelling. Specially (on account of its significance) the code of conduct that France proposes in 2013.

KEYWORDS: Responsibility to Protect, Libyan Civil War, Syrian Civil War, Security Council, veto power, military intervention.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
II. DERECHO APLICABLE	8
-II.A) EL ANTECEDENTE DE LA RP: LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA.	
CONCEPTO	8
-II.B) HACIA EL RECONOCIMIENTO POR NNUU DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO	11
III. CONTEXTO INTERNO	31
-III.A) CONTEXTO INTERNO DEL CONFLICTO LIBIO	31
-III.B) CONTEXTO INTERNO DEL CONFLICTO SIRIO	36
IV. LIBIA Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD. LA INTERVENCIÓN: RESOLUCIÓN 1973 (2011)	47
V. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y SIRIA. LA (AUSENCIA DE) INTERVENCIÓN	74
VI. ANÁLISIS COMPARATIVO (LIBIA-SIRIA)	95
VII. PROPUESTAS DE REFORMA DEL MARCO NORMATIVO DE LA RP. ESPECIAL REFERENCIA AL “CÓDIGO DE CONDUCTA” PROPUESTO POR FRANCIA EN 2013.	100
VIII. CONCLUSIONES	117
ANEXO: BIBLIOGRAFÍA	121

ABREVIATURAS

-AG: Asamblea General de Naciones Unidas

-Art.: artículo

-Cap.: capítulo

-CGS: Citizens for Global Solutions

-CI: Comunidad Internacional

-CIIRAS: Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre

la República Árabe de Siria

-Corte Penal Internacional: CPI

-CM'05: Cumbre Mundial de 2005

-CS: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

-DDHH: Derechos Humanos

-DI: Derecho Internacional

-DIH: Derecho Internacional Humanitario

-OD: Outcome Document (Documento Final) de la Cumbre Mundial de 2005

-ER: Estatuto de Roma

-EEUU: Estados Unidos

-GANADC: Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio

-GPTF: Genocide Prevention Task Force

-GT: Grupo de Trabajo

-ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty

-ONU o NNUU: Organización de las Naciones Unidas

-OPAQ: Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

-RP: Responsabilidad de Proteger (en contextos anglosajones suele aparecer abreviada como “R2P”, y así aparecerá cuando se le nombre en declaraciones en inglés transliteradas en el presente TFG)

-RU: Reino Unido

-RN2V: Responsibility Not To Veto

-SG (también SGONU): Secretario General de Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN

Los Derechos Humanos constituyen el estándar mínimo de protección del que toda persona, del que la Humanidad, dispone. Son el límite inferior de salvaguarda de sus bienes jurídicos; el cual todo individuo necesita para dirigir su existencia y cumplir sus objetivos vitales, alcanzar su realización.

Los DDHH fueron adoptados por la CI mediante la tan conocida Declaración Universal de los Derechos Humanos” [Resolución 217 A (III)], el 10 de diciembre de 1948, espoleada por el mayor esperpento de odio y violencia que la Humanidad ha contemplado en toda su Historia, la II Guerra Mundial. En aquel instante, los gobiernos mundiales comprendieron la necesidad de dar forma a un documento que velara por la protección de lo más necesario para la vida, que protegiera frente a los ataques más graves contra cualquier ciudadano de cualquier Estado.

Pero fue solo eso, un instante. Porque día a día asistimos a la salvaje agresión contraria a los DDHH. Especialmente en el marco de conflictos armados, en cuyo caso el Derecho Internacional Humanitario debe aparecer.

DIH que cuenta, en la actualidad, como institución representativa a la Responsabilidad de Proteger; de orígenes mucho más recientes, el ímpetu por avanzar que trajo consigo el Siglo XXI: el Informe del Milenio, que propagó por NNUU la necesidad de una figura normativa eficaz para estos supuestos. Lo que, quizá eliminando lo de eficaz (como veremos) se adoptó finalmente en la Cumbre Mundial de 2005.

Por ello este trabajo. Para analizar, en primer lugar, la protección de tan importantes prerrogativas.

Asimismo, se debe examinar si, a pesar de tratarse de realidades (tanto los DDHH como el DIH) que pertenecen de igual manera a toda la Humanidad, la atención y respuesta que recibe su vulneración, en distintas partes del mundo y en distinto momento temporal, es equivalente o, por el contrario, la arbitrariedad constituye el panorama que se nos presenta.

Para ello se analizará la primera ocasión en que se aplicó la RP, Guerra Libia de 2011; y a continuación, la crisis más grave (mucho más que aquella), tenida lugar también en el

Mundo Árabe, la Guerra Civil Siria, que comenzó el mes siguiente a la magrebí (esto es, en marzo de 2011) y que aún continúa y perdura, sin obtener respuesta relevante por parte del CS, de ese actor que tiene encargado velar por la paz mundial, del que veremos si esos son realmente sus verdaderos fines o el egoísmo le obliga a sustituirlos por otros. Finalmente, indagaremos las posibilidades que se han planteado para modificar el perverso funcionamiento, que ya podemos intuir, de una institución tan importante, de una institución imprescindible para que una sociedad que se dice avanzada, una sociedad del Tercer Milenio, no caiga en la hipocresía y cumpla su palabra.

II. DERECHO APLICABLE

-II.A) EL ANTECEDENTE DE LA RP: LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA.

CONCEPTO.

Antes del impulso de una figura que sustituyera a aquella a la que se dedica este apartado, lo cual sucedió en el marco de la ONU en los años 1999 y 2000, con el “Informe del Milenio” [aunque conocido así, oficialmente llevaba por título «Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI»¹¹, obra del entonces secretario general, el ghanés Kofi Annan (el cual trataré en el siguiente apartado), la institución “equivalente” (remarco las comillas) a la RP era la intervención humanitaria. Pues en lo relativo a esta, tres son las interpretaciones distintas que se nos plantean a la hora de darle contenido:

→La primera postura, más estricta²². Es tanto la postura clásica como la mayoritaria.

1 ANNAN, K., *Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*, 27 de marzo del 2000, n° de ref. A/54/2000, disponible en <http://www.un.org/es/sg/formersg/annan.shtml>.

2 Como defensores de esta teoría tenemos, entre otros, a L.F. Damrosch, Y. Sandoz, J. Donnely, R. Falk, M. Falk, J.M. Gamio, F. R. Tesón, C. Greenwood, V.P. Nanda, J.A. Gallant, H. Adelman, R. Beck, A. Arend, J. Currie, S. Duke, T.J. Farer, D. Eisner; y españoles, destacan F. Ruiz Ruiz y R. Bermejo García. Véase *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, J.F. Escudero Espinosa, Universidad de León, León, 2002, págs. 291 y 292. Escudero incluye la indicación de publicaciones de los citados autores donde defienden esta postura.

Las acciones que se incluyen aquí son las relativas a la última *ratio*, el uso de la fuerza. Es decir, la intervención humanitaria según esta doctrina se define como sigue: intervención armada sin el consentimiento del Estado en que se realiza, desarrollada por Estados, coaliciones de estos u organizaciones multilaterales internacionales (estas, solo en los últimos años), y que tiene por fin prevenir o poner fin a violaciones masivas y graves de DDHH o evitar el sufrimiento o muerte de la población.

→ También podemos entender (como hace E. Fdez. Ruiz-Gálvez³³) “intervención humanitaria” como un concepto de extensión intermedia que va más allá que la corriente clásica, pero no alcanza tanta amplitud como la doctrina “generalizadora” (que a continuación trataré⁴⁴). Según esta corriente, aquella abarca todas las medidas coercitivas directas, tanto si se imponen realmente o si únicamente se amenaza con ello. No solo incluye las medidas consistentes en la intervención armada. Consiguientemente comprende, además de estas, las medidas coercitivas no militares que pueden aplicarse en las esferas política y diplomática, judicial (procesos penales internacionales), económica (bloques) e inclusive, la militar (suspensión de los programas de cooperación y entrenamiento militar, embargos de armas). De acuerdo con el Informe de la ICISS (2001)⁵⁵, las medidas coercitivas no militares pueden desempeñar dos funciones:

- a) Evitar la necesidad de una intervención militar. Para ello se aplican como medida preventiva, mediante la mera amenaza de recurrir a ellas.
- b) Servir como alternativa a la acción militar. Ello mediante su utilización real.

→ La postura “generalizadora”: Ofrece un concepto muy amplio de intervención humanitaria; estaría integrada por todos los “intentos de la CI para ayudar a las víctimas

³Sobre la noción de intervención humanitaria, más ampliamente, FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Comares, Granada, 2009, pp. 58-61.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., “La intervención en Libia: la Responsabilidad de Proteger a debate”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Universitat de València, València, 2011, pp. 78 y 79.

⁵ ICISS, *La Responsabilidad de Proteger*, 2011. Disponible en http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf (consultado el 22 de marzo de 2015).

proporcionándoles socorro y protección de sus DDHH⁶⁶.

Una definición más desarrollada de lo que significa la intervención o intervencionismo humanitario para esta corriente sería, como define Itziar Ruiz-Giménez⁷⁷: “conjunto de actividades y actuaciones que diferentes agentes internacionales (Estados, organismos internacionales, ONG) realizan en el marco de los actuales conflictos bélicos con el propósito de aliviar el sufrimiento de la población civil, exista o no consentimiento de las autoridades del Estado intervenido o se utilice o no la fuerza militar”.

Para esta opción, en la intervención humanitaria se incluye tanto la intervención humanitaria en sentido propio, como la ayuda humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz (realizadas *a posteriori*).

Dentro esta doctrina encontramos divergencias, encontrándose dentro autores que defienden aún una mayor amplitud para el concepto. Es el caso (entre otros) de Cornelio Sommaruga, para el cual⁸⁸, además de lo acaparado por la definición anterior, debemos incluir dentro de la intervención humanitaria todo lo necesario para conseguir una verdadera “movilización humanitaria” que empezase con anterioridad a ser necesaria la acción de emergencia⁹⁹.

Para otros especialistas, la acepción anterior va demasiado lejos para la intervención, prefiriendo reservarla para la “acción humanitaria”⁹⁹ (la cual remite a la “protección de humanidad”, concepto definido por Elisa Pérez Vera a fines de los '60¹⁰¹⁰).

Se expone ahora, brevemente, otra clasificación destacable. En este caso, atendiendo al sujeto que las realiza. Y según el criterio en cuestión, existen dos tipos de intervenciones humanitarias:

6 Weiss, H.C., “Principles, Politics and Humanitarian Action”, *Ethics and Int'l A* 13, 1999, p.1.

7 RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “El colapso del Estado postcolonial en la década de los noventa. La participación internacional”, en PEÑAS ESTEBAN, F. J., *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, p. 185, nota 100.

8 SOMMARUGA, C. “Humanity: Our Priority Now and Always”, *Ethics and Int'l A* 13, 1999, pp. 23-28, p. 23.

9 *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, J.F. Escudero Espinosa, Universidad de León, León, 2002, pág. 294.

10 *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, J.F. Escudero Espinosa, Universidad de León, León, 2002, pág. 309.

→Las colectivas. Son las autorizadas por el CS: acciones del CS externalizadas en los Estados a los que se autoriza para actuar. Realizadas conforme al Cap. VII de la Carta de la ONU, también son conocidas como acciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz internacional.

Algunos autores consideran que esta clase de acciones no encaja dentro del concepto “intervención humanitaria”¹¹¹¹.

→Las unilaterales. Se trata de las desarrolladas por Estados de manera individual, sin el consentimiento de las NNUU.

-II.B) HACIA EL RECONOCIMIENTO POR NNUU DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO.

Siempre ha existido una tensión entre la soberanía de una nación (entendida como el derecho de esta a la actuación “en libertad” dentro de su territorio, sin interferencias provenientes del exterior) y el derecho del resto de naciones o Estados a proteger la dignidad humana si aquella nación ataca la de su población. Ya Cicerón y Tomás de Aquino (como todos los cultivadores de la Teoría de la Guerra Justa), defienden¹²¹² que una intervención humanitaria es posible si se cumplen unos requisitos.

La prolongada crisis de identidad y de objetivos (se plantean dudas acerca de cuál o cuáles son sus propósitos) por la que transita una de las realidades en tensión de las que hablo, la noción de soberanía (la cual representa la base tradicional de la política internacional), sumado a la ascendente cobertura periodística mundial de las vulneraciones masivas de los DDHH, así como (consecuencia de ello) a la mayor implicación al efecto de la sociedad civil (fenómeno denominado “empatía sin fronteras” por parte de algunos autores, como R. Arredondo¹³¹³), ha provocado el

11 FERNÁNDEZ, E. *De Vitoria a Libia: Reflexiones en torno a la responsabilidad de proteger*. Comares, Granada, 2013, pág. 26. También GELARDO RODRÍGUEZ, T. *La tesis de la paz democrática y el uso de la fuerza*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2012, pág. 193 Y REGUEIRO DUBRA, R., *La legítima defensa en Derecho internacional*. IUGM, Madrid, 2012, pág 78.

12 The ethics of the responsibility to protect, 3 de septiembre de 2014.

13 ARREDONDO, R., *La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva latinoamericana*; R. Arredondo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014, p. 271.

aumento, tanto en número, como en importancia y polémica, de los debates sobre la intervención humanitaria.

Con este contexto doctrinal y social, el anterior secretario general de la ONU, Annan, fue quien impulsó en el seno de las Naciones Unidas la RP (años 1999 y 2000; discurso pronunciado en septiembre de 1999¹⁴, e informe publicado el 3 de abril de 2000¹⁵). Este se dio cuenta de la necesidad de crear una institución protectora de la ciudadanía mundial ante violaciones de los Derechos Humanos y depuración étnica. El motivo fue que la institución antiguamente en boga, la intervención humanitaria, se entendía como un agravio a la soberanía estatal. En concreto el presidente Annan (en su informe *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*¹⁶), se expresó como sigue: “(...) si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como la de Rwanda o Srebrenica y las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”.

Pero la primera formulación del concepto de la responsabilidad de proteger tuvo lugar en el informe al efecto de la ICISS, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (la cual fue creada a raíz de una iniciativa del canadiense, el australiano y otros gobiernos, hallándose formada por doce expertos de diversa nacionalidad y co-presidida por Mohamed Sahnoun y Gareth Evans), el cual fue publicado en diciembre del año 2001⁵. Este trabajo, que para proporcionar socorro a quienes sufren esas graves violaciones, planteó el tema en términos de RP en lugar de intervención humanitaria [por ser aquella mejor vista por la CI que esta última; si bien es cierto que algunos autores entienden que “RP” es simplemente un eufemismo para la

14 FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., “La intervención en Libia: la Responsabilidad de Proteger a debate”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Universitat de València, València, 2011, p. 87.

15 <http://www.un.org/spanish/milenio/main.htm>

16 Informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” -Doc. A/63/677-, secretario general de Naciones Unidas, 2009.

intervención¹⁷¹⁷], era ambicioso a la hora de dar contenido a la institución en cuestión¹⁸¹⁸.

Y es que manifiesta que la protección ciudadana ante violaciones de DD. HH. y del Derecho humanitario corresponde al Estado interesado; subsidiariamente (solo si este no puede, no quiere o él mismo es el culpable de las violaciones en cuestión) la Comunidad Internacional debe asumir la protección.

En ambos casos, la protección se concreta en tres responsabilidades distintas, en tres niveles de responsabilidad: prevenir, reaccionar y reconstruir. Colocadas por orden temporal: cada una de ellas debe ponerse en práctica en un momento distinto.

Es oportuno remarcar la importancia de [dados los problemas que pueden llegar a crear las medidas a utilizar con ocasión de la responsabilidad de reaccionar (que pueden ser incluso armadas), así como el deseo de, si es posible, no llegar a necesitar reconstruir] las medidas preventivas¹⁸. Por ello, el secretario general de NNUU, que ha venido insistiendo en esta cuestión en todos sus Informes anteriores, ha ido más allá en *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*¹⁹¹⁹, (2013), donde incluso ha precisado las eventuales “opciones normativas para la prevención de atrocidades”.

La responsabilidad de prevenir tiene buenas expectativas de desarrollo, “porque no genera en principio controversias, no afecta bienes jurídicos de importancia de los Estados, y va en beneficio de los mismos²⁰²⁰. Pero, como señala con acierto Jaume

17 FOCARELLI, C., *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine*, “Journal of Conflict and Security Law 13”, 2008, pp.191-213, en particular pág. 194.

Asimismo, véase S. P. Marks y N. Cooper, 2010. *The Responsibility to Protect: Watershed or Old Wine in a New Bottle?*, “Jindal Global L.Rev”. 2: 86-130.

18 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el consejo de seguridad: algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Núm. 3 / 2014, Madrid, 2014*. Sobre la valoración del alcance dado a la RP por el informe ICISS, pág. 9, aptdo. C). Y acerca de todo lo relativo a la importancia de las medidas preventivas, pág. 22.

19 *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención. Informe del Secretario General (A/67/929-S/2013/399)*, 2013, págs. 1-19, especialmente pág. 8 y ss.

20 Añanos Meza, C.: « La “RP” en Naciones Unidas y la doctrina de la “RP” », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., vol. X (2010), 199-204, pág. 207*.

Ferrer²¹²¹, la aprobación de la RP no constituye, en este sentido, ninguna novedad, ya que esta tarea ya lleva décadas realizándola la ONU. También comparte esta postura Cervell Hortal²²²².

La ICISS reconocía que el CS es el órgano más apropiado para ejecutar una intervención militar cuyo objetivo es la protección humana.

Pero, eso sí, sugería la adopción de un Código de Conducta, en el cual sus miembros permanentes deberían renunciar a utilizar su derecho de veto, en lo relativo a asuntos humanitarios, sobre asuntos no comprometedores de sus intereses vitales; ello de mutuo acuerdo. Con la finalidad de no impedir una intervención militar de objetivos humanitarios.

Además, la ICISS propone tres soluciones subsidiarias (para el caso de que el CS se niegue a desarrollar esa intervención)²³²³:

1) La intervención de la Asamblea General con fundamento en la Resolución *Unión pro Paz*²⁴²⁴. O:

2) La actuación de una organización regional dentro de su ámbito jurisdiccional. Esta debería, *ex post*, solicitar autorización al CS. O:

3) Una intervención estatal unilateral.

Para la intervención armada deben reunirse dos requisitos:

→La subsidiariedad, una vez más: debe haberse constatado la insuficiencia de las medidas preventivas, o que las autoridades nacionales no muestren voluntad de poner solución al problema, o este no pueda hacerlo.

→Además, la ilicitud debe consistir en pérdida de vidas humanas y/o limpieza étnica y, en ambos casos, debe revestir gravedad.

21FERRER LLORET, J., “La UE y la responsabilidad de proteger”; en *LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?* Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador), 1ª edición, Madrid, pág. 230.

22CERVELL HORTAL, M. J., “De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir”, en Ramón Chornet, C. (ed.), *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, 131-155, pp. 143 y ss. y p. 148.

23Apartados 6.28 a 6.40 del informe ICISS, *La responsabilidad de proteger*.

24 Resolución 377 (V) de la AG de la ONU, 3 de noviembre de 1950, código de referencia: A/RES/377(V)A-C).

Posteriormente, el concepto “RP” fue recogido en una pluralidad de documentos sin carácter vinculante, entre los cuales merecen ser citados:

→El informe *Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida*, del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio²⁵²⁵, enfatiza en que los Estados tienen, más que un *derecho* a intervenir, una obligación *erga omnes* de tomar, cuanto más pronto mejor, todas las medidas que estén a su alcance para prevenir o poner fin a esos ataques).

El Grupo de Alto nivel efectuó una proposición acerca de los criterios que permitirían la autorización del uso de la fuerza por el CS. A su juicio deberían ser seis, entre los que se hallarían la gravedad de la amenaza, su condición de último recurso y la proporcionalidad de la respuesta.

Pues bien, como señala Focarelli, es casi un lugar común observar que tanto las condiciones que defiende el ICISS, como las del GAN, reflejan fielmente las de la tradición teológica cristiana de la guerra justa: es decir, ya vienen de tiempos muy lejanos. Por tanto, alto grado de consenso en cuanto a las condiciones; si bien el problema es su interpretación para aplicarlas al caso concreto²⁶²⁶.

→Sobre todo, el informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*²⁷²⁷, de 2005, del mismo secretario general impulsor de la RP, Kofi Annan, reiteró la necesidad de seguir dando forma a la RP, para proteger a los sujetos pasivos de “posibles o reales atrocidades masivas”²⁸²⁸. El SG defiende que, a la hora de autorizar el uso de la fuerza, se aplicara una lista de criterios (también) entre los que debían estar la gravedad de la amenaza, la proporcionalidad y la posibilidad de

25 A/59/565, de 2 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>.

26 Carlo Focarelli, *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian*, op. cit., p.197 .

27 Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General. Doc. A/59/2005, párr. 132.

28 MESA, M., “La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción”, *Anuario CEIPAZ*, Madrid, 2008-2009, pág. 50.

éxito (similitud con los anteriores, si bien alguna diferencia mayor que entre ellos). Si bien, como he apuntado, la necesidad de la institución “RP” fue ya puesta de manifiesto en la ONU en 1999-2000, así como el concepto formulado en 2001, hasta septiembre de 2005 no se dio el visto bueno a la RP (su proceso de aprobación se aplazó tras los atentados del 11-S, por temor a que la RP se utilizase para justificar la guerra contra el terrorismo que promovía el Gobierno del presidente G. W. Bush. Se postergó, a pesar de ser evidente que el ataque de Irak por parte de los EE.UU. quebrantaba la mayoría de los principios que constituyen la RP. Lo cual se hizo apoyándose en el informe del secretario general de ese mismo 2005, el cual se muestra más conservador en la configuración de la RP que el informe de la ICISS (aunque, eso sí, la esencia es la misma).

Entonces, la RP se aprobó por el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de NNUU -como todas-, que tuvo lugar en la ciudad de New York entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005²⁹) mediante consenso entre la AG y el CS.

En cuanto al proceso de elaboración de este OD:

La primero que el CS analizó y debatió sobre el informe de la ICISS fue durante dos días en mayo de 2002. Y, como indica A. Bellamy³⁰, salvo la de Francia y UK, la posición de los miembros permanentes fue escéptica, cuanto menos. Y es que, como declararon los embajadores de aquellos dos Estados (Francia y UK), el sentimiento generalizado existente era que cuando sucedieran en “el mundo real” escenarios similares a los reflejados por la ICISS en su informe, tanto el CS en su conjunto como sus 5 miembros permanentes no dispondrían de la voluntad política necesaria para aportar o enviar tropas al lugar de conflicto, por lo que, en la medida de lo posible, se abstendrían de emitir resoluciones de condena³¹. Y es que, como señalan McFarlane,

29 http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html

30 BELLAMY, A., “Whiter the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics and International Affairs* 20, no. 02, (March 25 2006), 143-169, disponible en <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7974045&fileId=S0892679400004068>.

31 McFARLANE, WELSH Y THIELKING, “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”.

Welsh y Thielking³²³² (en su informe *The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*), el CS no tiene ningún deseo de estampar su compromiso en un documento que les obligue a intervenir en cualquier tiempo y lugar no alineado con sus intereses nacionales. EE.UU., China y la Fed. Rusa se negaban a que la RP se convirtiera en norma vinculante, queriendo mantener su libertad de acción y alegando que la RP solo se posee dimensión moral (análisis de T. Reinold³³³³).

En definitiva, la inglesa y la francesa eran las posturas (dentro de los miembros permanentes del CS) más favorables a la RP, Rusia y China escépticas, y EEUU no salía de su ambigüedad. Las posturas mantenidas en esta primera toma de contacto permanecerán durante la CM'05³⁴³⁴.

Nos situamos ya en 2005 (todas las fechas desde este punto hasta la adopción del OD hacen referencia a este año), en el inicio de las conversaciones para preparar el OD³⁵³⁵ que se habría de adoptar en la Cumbre Mundial de ese año. Desde que comenzó este proceso de diálogo, se entendió la RP como foco de controversia dada su apariencia de vinculación con la intervención humanitaria.

El borrador³⁶³⁶ que se utilizó estaba basado en el lenguaje del informe del SG “Un concepto más amplio de libertad” (del que se habló unas líneas atrás).

Varias reuniones efectuadas y varios borradores objeto de discusión, se alcanzó el OD. El 8 de junio los tres párrafos con los que contaba entonces el borrador le atribuían la

32 McFARLANE, WELSH, AND THIELKING, “The Responsibility to...” op., cit.

33 REINOLD, T., *Sovereignty and the Responsibility to Protect: The Power of Norms and the Norms of the Powerful* (Routledge, 2012), pág. 63.

34 Basado en R2PCS, “State-by-State Positions on the Responsibility to Protect” (2005), http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf.

35 Draft Outcome Document. High-Level Plenary Meeting of the General Assembly 14-16 September 2005, n.d., http://www.un.org/ga/president/59/draft_outcome.htm.

36 A/59/HLPM/CRP.1, “Proyecto de Documento Final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General que se celebrará en Septiembre de 2005, presentado por el presidente de la Asamblea General,” , <http://daccess-ddsny>.

un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/373/80/PDF/N0537380.pdf?OpenElement. También publicado por el presidente de la Asamblea General el 3 de junio de 2005.

responsabilidad principal al Estado, y después se hacía referencia a la responsabilidad de subsidiaria de la CI. Asimismo, se le concedía una función esencial al CS si había que llegar a utilizar la fuerza armada.

El 22 de junio, segundo borrador³⁷³⁷. Cambios (en el estudio de los cambios me limito al párrafo principal y a los asuntos de importancia, por considerar el resto inadecuado para un estudio de esta amplitud):

→Se reconocía la responsabilidad primordial del Estado soberano y se acordaba actuar acorde a ella (antes únicamente se hacía eco de esa responsabilidad)

→Se menciona explícitamente a las NNUU, y a su papel. Y además, tanto en lo relativo a los medios pacíficos como en el caso de que estos no funcionen (antes no sucedía ni en una cuestión ni en la otra).

Y el último borrador, sobre el que se trabaja el 10 de agosto³⁷. En esta ocasión los cambios producidos son los siguientes:

→En primer lugar, se limita aún más el ámbito de la RP: se elimina la referencia a aceptar la responsabilidad principal del Estado interesado y a obrar en consecuencia.

→Vemos por primera vez en el texto el concepto de prevención, lo cual era una de las prioridades para la ICISS.

→Relacionado con ello, se muestra apoyo a la consecución de una capacidad de alerta temprana (en lo cual estaba trabajando la ONU).

→Sobre la utilización de los medios pacíficos, se habla de obligación de la CI de hacer uso de ellos (y ya no de su responsabilidad).

→Por último, y en lo relativo a las medidas coercitivas, aparece el término “inadequate” haciendo referencia al atributo que deben tener las medidas pacíficas para poder usar estas, las coercitivas (en el borrador inicial -8 de junio- este adjetivo era

37 Revised Draft Outcome Document (DOD2), publicado por el presidente de la Asamblea General y 22 de julio de 2005. http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf. Para ver el texto completo consultar “Revised Draft Outcome Document of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 Submitted by the President of the General Assembly”,

<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/RevisedDraftOutcome2005Jul22-1.pdf>.

También puede accederse al proyecto de DOD negociado durante la CM'05 (http://www.responsibilitytoprotect.org/files/DOD_6Sept05_rev2.pdf), y a otros documentos, como el último borrador, también citado.

“insufficient”). Con lo cual se limita más su uso.

Celebración de la Cumbre Mundial de 2005, 14 a 16 de septiembre. Los actores que apoyaban la RP se marcaron dos objetivos:

→Conseguir que la AG se comprometiera con la RP y que ello quedara reflejado en el OD.

→Convencer al CS de varias cuestiones vinculadas con el compromiso de la AG, a saber, lograr que emitiera una resolución que le obligase a actuar si se contravenían los criterios que justifican la acción de la RP; inducirle a que sometiera sus decisiones que tuvieran relación con el uso de la fuerza, a la AG; así como que prescindieran, en los supuestos de emergencias humanitarias, de utilizar el derecho de veto o amenazar con ello.

Como apunta E. Luck (asesor especial en la RP)³⁸³⁸, el ambiente que se respiraba durante las negociaciones de esta Cumbre Mundial, fue bastante contencioso y tenso; hasta pocas horas antes de su publicación oficial, no fue completado el OD; siendo la RP uno de los contenidos sin concluir hasta última hora: los párrafos que comprometen a los Estados miembros en relación con la RP no fueron incorporados hasta el último borrador³⁹³⁹.

La adopción de la RP contó con⁴⁰⁴⁰ los apoyos explícitos del SG, la UE, la Unión Africana y otras naciones en desarrollo (varios de ellos latinoamericanos).

Por la otra parte, tenemos la oposición de los Países No Alineados, China, la Federación Rusa, India, Indonesia y Argelia, así como de los Estados denominados *spoilers*, entre los que se hallan Cuba, Irán, Venezuela, Egipto, Pakistán o la propia Siria, Los *spoilers* defendían que la RP no constituiría (como expresó Hugo Chávez en la propia AG) nada más que una coartada ideológica, un paraguas bajo el que legitimar las “intervenciones humanitarias” occidentales, siendo además contraria a los principios de soberanía y no intervención.

38 LUCK, E., *The United Nations and the Responsibility to Protect*, pág. 3.

39 ANNAN, K., “Un Vaso Al Menos Medio Lleno,” 2005, <http://www.cinu.org.mx/prensa/opeds/opedVcumbre.htm>.

40 La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción. Manuela Mesa (Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz). Anuario CEIPAZ, ISSN 2174-3665, N°. 2, 2008-2009, pág. 50. Referencia para todo el párrafo.

Estados Unidos también mostró resistencia al principio, proponiendo que “responsabilidad de proteger” se sustituyera por “preparación para actuar”, fórmula más débil que solo se erigiría en responsabilidad moral.

Pero finalmente la RP fue aprobada por la AG (y como tal, no como “preparación para actuar”), gracias a los votos de 175 Estados⁴¹⁴¹. El contenido de los tres párrafos aprobados sobre RP se resume en:

→El Estado soberano es el responsable principal de salvaguardar (también en lo relativo a la prevención, donde se halla incluida la incitación a su comisión) a su población del genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra, y de la depuración étnica.

→La CI, mediante la ONU, tiene la responsabilidad de emplear todos los medios pacíficos (humanitarios, diplomáticos... Todo ello conforme a los Caps. VI y VIII de la Carta de NNUU) que estén a su disposición, para proteger a la población del Estado en cuestión. Algún autor ha denominado a esta la “responsabilidad de ayudar a proteger” (como sucede con Ricardo Arredondo⁴²⁴²).

→La CI, en el caso de que que los medios pacíficos sean inadecuados y resulte evidente que el Estado soberano no protege a su población, podrá, por medio del CS (que colaborará con las organizaciones regionales pertinentes, si procede) y de conformidad con la Carta (incluido su Capítulo VII), adoptar medidas colectivas. Ello se realizará de modo decisivo y de manera oportuna, así como atendiendo al caso concreto. Mientras sea necesario proporcionar protección mediante la intervención colectiva, la soberanía del Estado queda subordinada a la soberanía de la comunidad internacional⁴³⁴³.

Finalmente se rebajó la eficacia de la RP en el sentido de suprimir (como se hizo) la invitación se expresa a abstenerse del veto en las situaciones donde se cumplan los requisitos de la RP.. Invitación que se dirigía, obviamente, a los cinco miembros

41 Resolución 60/1 de la AG, 24 de octubre de 2005 cód. Código de ref.: A/RES/60/1. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.

42 ARREDONDO, R., *La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva latinoamericana*; Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014, p. 273.

43 La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción. Manuela Mesa (Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz). Anuario CEIPAZ, Madrid, ISSN 2174-3665, N.º. 2, 2008-2009, pág. 50.

permanentes del Consejo de Seguridad⁴⁴⁴.

Como afirma J. Ferrer⁴⁵⁴⁵, la tríada de párrafos objeto de aprobación se hallan sometidos a la teoría general de las interacciones normativas entre las resoluciones de la AG y la costumbre internacional; por ello, se puede valorar jurídicamente la noción de RP de acuerdo con el enunciado de esos tres párrafos. Pero, como advierten, para los efectos jurídicos, habrá que atender a la práctica internacional, a cómo se aplican los tres párrafos (y, ya desde el principio, a la luz de la complicada negociación para su adopción, no se observa ninguna evidencia de que los Estados tuvieran la intención de crear una norma de DI con la inclusión de la RP en el OD).

Unos meses después, la RP obtuvo un empujón al aprobar el CS, en abril de 2006, su Resolución 1674⁴⁶⁴⁶, que trata sobre protección de civiles en conflictos armados. Y es que esta suscribe explícitamente la RP: reconoce que los ataques deliberados contra civiles y otras personas protegidas, así como las violaciones, del DIH y de los DDHH, que sean flagrantes, generalizadas y sistemáticas y tengan lugar en contextos de conflicto armado, pueden constituir una amenaza a la paz y a la seguridad. Además el CS indica su disposición para condenar esas situaciones y a, si son necesarias, adoptar las medidas oportunas.

La primera vez que se aplicó esta resolución fue en 2011, con motivo del conflicto libio⁴⁷⁴⁷. Si bien es cierto que, ya en 2006, una resolución del CS citó e intentó aplicar la RP a una situación específica; no obstante, las divisiones del CS dificultaron una acción colectiva efectiva⁴⁸⁴⁸.

44 La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción. Manuela Mesa (Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz). Anuario CEIPAZ, Madrid, ISSN 2174-3665, N.º. 2, 2008-2009, pág. 51.

45 FERRER LLORET, J., “La UE y la responsabilidad de proteger”, en LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS? Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011; pág. 221.

46 [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20(2006)).

47 ROTHWELL, D.R.; NASU, H.; “UN Security Council resolutions on Libya and the significance of ‘R2P’”, <http://www.eastasiaforum.org/2011/04/08/un-security-council-resolutions-on-libya-and-the-significance-of-r2p/>. También en TARNOGÓRSKI, R., *Libya and Syria: Responsibility to Protect at a Crossroads*, noviembre de 2012, párrafo 1.

48 FERRER LLORET, J., *La UE y la responsabilidad de proteger*; en LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?

Sin embargo, todavía hoy, apenas hay consenso sobre cómo aplicar la RP: existen importantes divisiones en el seno del Consejo de Seguridad entre, por una parte, EE.UU. y, sobre todo, Reino Unido y Francia (EE.UU. desde el principio se ha mostrado más ambiguo, considerando las atrocidades masivas como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales); y por el otro lado China y la Federación Rusa, que dieron su aprobación tanto al OD en la cumbre de 2005 como a la Resolución 1674⁴⁹, mas sin embargo continúan situando por encima la soberanía de la RP⁵⁰.

Y un par de años después, en febrero de 2008, el actual SG, Ban Ki-Moon le ha dado otro espaldarazo más, al nombrar un “asesor especial en la Responsabilidad de Proteger”. El papel de este cargo será operar en el propio concepto de la RP, generando consensos en el ámbito internacional. En concreto, el SG nombró como asesor a Edgard C. Luck⁵¹.

Como expresa G. Evans⁵², viendo los párrafos y su contenido, uno se percató de que su formulación varía respecto de la utilizada por la ICISS, el Grupo de Alto Nivel y el secretario general. Pero la esencia de los principios subyacentes de la RP se mantiene. Además, es preciso apuntar que, en el OD, la RP se incluye bajo el apartado temático “Derechos Humanos e Imperio de la Ley”, lo cual difiere del título bajo el que se insertó en los informes de ICISS, el GANADC y el SG.

La RP es recogida en la resolución A/RES/60/1. Como sucede con todas las

Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011; pág. 237.

49 R2PCS, “*State-by-State Positions on the Responsibility to Protect*” (2005), http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf.

50 SHUKLA, K., “La comunidad internacional y su responsabilidad de proteger. Kavita Shukla”. FMR30 Bulletin, nº 32 (junio), University of Oxford, Oxford, 2008.

51 Sobre las funciones de este asesor: “La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción”, *Anuario CEIPAZ*, Madrid, Nº. 2, 2008-2009, pág. 51.

Además de ello, sobre el nombramiento de Luck: SAXER, M., *The politics of Responsibility to Protect, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin*, 2008, pág. 2.

52 EVANS, G., *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. Pág. 47.

resoluciones de la AG, no es vinculante⁵³⁵³: solamente constituyen recomendaciones para los Estados.

Pero a pesar de ello, esta resolución en concreto contiene declaraciones normativas que pueden contribuir al desarrollo de Tratados internacionales; y además, su cumplimiento podría poner en marcha el proceso de creación de Derecho internacional consuetudinario, acabando por convertirse en costumbre de obligado cumplimiento (ello sucedió, entre otras, con la Declaración Universal de DDHH)⁵⁴⁵⁴.

Y es que existen autores, como Diana Amnéus⁵⁵⁵⁵, que entienden que el OD (por tanto, también la RP) debería considerarse *soft law* y así dejar constancia de la *opinio iuris* de los Estados⁵⁶⁵⁶. Con lo que ya tendríamos uno de los dos componentes necesarios para la conformación de una costumbre internacional, restando “solo” la práctica estatal de carácter general. Además la *soft law* que constituiría, según esta opinión, el OD de la CM 2005, está provista (como explica María-Cecilia Añaños⁵⁷⁵⁷) de un ingrediente moral de gran amplitud, por lo cual a largo plazo podría originar una costumbre.

En cuanto a las reacciones doctrinales. Aunque hubo alguna opinión favorable, como la de D. Chandler⁵⁸⁵⁸, para quien el reconocimiento y aprobación de la RP en la Cumbre Mundial constituyó un esperanzador punto de inflexión para sus valedores; y la de F.J.

53 OBERG, M.D., “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General

Assembly in the Jurisprudence of the ICJ,” *European Journal of International Law* 16, no. 5 (1 de noviembre de 2006): 879–906.

54 BADESCU, C.G., *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*, vol. 2010 (Routledge, 2010). Pág. 131. La autora aporta como ejemplo “the UN Convention on the Law of the Sea”, que en origen nació de una declaración de los EE.UU de 1945. En cuanto a la Declaración Universal de los DDHH, de 1948, se puede encontrar en: <https://www.un.org/es/documents/udhr/>.

55 AMNÉUS, D., “Has Humanitarian Intervention Become Part of International Law under the Responsibility to Protect Doctrine?,” en *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, ed. Julia Hoffmann, André Nollkaemper, and Isabelle Swerissen (Amsterdam University Press, 2012), pág. 159.

56 Descrita en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como “la práctica seguida por los sujetos internacionales que es generalmente aceptada por éstos como Derecho”.

57 AÑAÑOS MEZA, M.C., “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en Naciones Unidas y La Doctrina de La ‘Responsabilidad de Proteger,’” UNISCI Discussion Papers o 21 (2009), pág.8.

58 CHANDLER, D., “Unravelling the Paradox of ‘The Responsibility to Protect.’”, pág. 28.

Berenguer (quien afirmó que⁵⁹ “(p)robablemente uno de los mayores hitos en el desarrollo y perfeccionamiento de la labor de las Naciones Unidas y, en su conjunto, de las relaciones internacionales, se sitúa en la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”), muchas voces se alzaron entendiendo que se había conseguido mucho menos de lo que se esperaba⁶⁰. Entre ellos, por ej., R. Bermejo y E. López-Jacoiste⁶¹, para quienes la RP que se recogió en el OD, no solo no supone ningún avance respecto de la intervención humanitaria, sino que incluso significa un paso atrás. Ello dado que sería necesaria la aprobación del CS para proceder al uso de la fuerza.

En resumen, la RP, tal y como fue aprobada en la Cumbre Mundial de 2005, prevé⁶²:

→La obligación estatal de proteger a su población de cuatro categorías de crímenes concretos: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad⁶³;

→La obligación, a su vez, de la CI, de proteger, mediante medios diplomáticos, humanitarios y otros también pacíficos, a la población mundial⁶⁴. Si estos mecanismos se demostraran ineficaces, los Estados se declaran “dispuestos” (pero no se obligan) a efectuar una acción colectiva a través del CS (y cooperando con las organizaciones regionales pertinentes) y conforme con la Carta de NNUU (para ello, debe haber evidencia de que el Estado interesado está incumpliendo la obligación de protección de su población).

59 BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J., “¿Hacia dónde nos lleva la guerra civil siria?”, *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, nº 168, Madrid, 2014, pp. 82-83.

60 CHANDLER, D., “Unravelling the Paradox of ‘The Responsibility to Protect.’”, pág. 28, op., cit.

61 BERMEJO GARCÍA, R., y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., “De La Intervención Por Causas Humanitarias a La Responsabilidad de Proteger. Fundamentos, Similitudes Y Diferencias”, pág. 72.

62 Naciones Unidas. Documento Final. 2005. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Doc. A/RES/60/1.

63 AÑAÑOS MEZA, M.C., “La ‘Responsabilidad de Proteger’ en...”, pág.8.

64 Íbidem. También AMNÉUS, D., “Has Humanitarian Intervention Become Part of International Law under the Responsibility to Protect Doctrine?,” en *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, ed. Julia Hoffmann, André Nollkaemper, and Isabelle Swerissen (Amsterdam University Press, 2012), pág. 159.

Pero, eso sí, el compromiso adquirido por los Estados y referente a la RP únicamente es de carácter político. Eso sí, con aspiraciones de avanzar en el proceso de conversión en costumbre internacional y por tanto en norma jurídica. Utilizando el símil del asesor especial en la RP, E. Luck (quien, también compartiendo esta opinión, afirma que⁶⁶⁵ actualmente: “RtoP is a political, not legal, concept. Its power derives from its considerable appeal to people and to their better instincts.”) la RP es un niño que primero tiene que aprender a caminar y después ya podrá correr⁶⁶⁶.

No obstante, a pesar de que el fondo estaba claro, había problemas para encontrar la forma de llevarlo a la práctica. El debate sobre la RP existió y muy profusamente (con este debate, se pretendía otorgar efectividad a las normas *ius cogens* y a las obligaciones *erga omnes* sobre protección de DDHH; objeto de debate -a su vez- de doctrina y jurisprudencia durante las últimas décadas⁶⁷⁷: en cuanto a su condición normativa, naturaleza, originalidad, contenido y aplicación. Discusión tanto a nivel político como académico, y habida lugar sobre todo con motivo de dotar a la RP de carácter jurídico. Por ello, el secretario general (ya el actual, el surcoreano Ban Ki-moon) redactó, en 2009, un informe al efecto, de título “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. El cual poseía por objetivo crear debate con base en sus propuestas, el cual tendría por fines aclarar:

→Por un lado, la naturaleza de lo adoptado en la Cumbre del Milenio: se discutía si el principio de la RP posee un carácter original, novedoso; o por el contrario, se compone de elementos ya existentes que limitan la competencia de los gobiernos sobre sus ciudadanos ante determinadas actividades, recogido en los instrumentos

65 Texto entrecomillado de “A response”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, 178-183, p. 183. También me referencio a este mismo autor en: Luck, E.C., “A response”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, 178-183, p. 183.

66 FERRER LLORET, J., “La UE y la responsabilidad de proteger”; en *LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?* Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011; págs. 262-263.

67 WELSH, J., “Implementing Responsibility to Protect” en Policy Brief, nº 1, Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, Oxford University, 2009.

internacionales

sobre derecho internacional de los derechos humanos⁶⁸⁶⁸.

→Y por el otro, la cuestión de mayor importancia: el papel a desempeñar por el sistema de Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados. Se discute aquí sobre la responsabilidad última que tiene el CS de actuar para garantizar la protección de la población, en los casos de extrema gravedad; así como acerca de las posibilidades de ejercicio, por los miembros permanentes, del derecho de veto, con el consiguiente bloqueo del CS.

En lo relativo a este último punto de discusión, es evidente que la única autoridad apoderada para acordar (o no) una intervención militar en aplicación de la RP, es el Consejo de Seguridad. Así se ha pronunciado incluso Lajdar Brahimi, enviado especial de la ONU a Siria⁶⁹⁶⁹.

Y con su procedimiento habitual de toma de decisiones (derecho de veto).

Entonces, como vemos, no está tolerada por el Derecho internacional positivo (sin autorización previa del CS) una excepción a la prohibición del uso de la fuerza por motivos humanitarios.

Y es que, al fin y al cabo, la RP únicamente “refleja una evolución del modo en que el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”⁷⁰⁷⁰.

Como consecuencia de lo anterior, las normas que componen el marco positivo actual

68 FERRER MORINI, T.: «La responsabilidad de proteger», El País, 28 de agosto de 2013.

Recuperado de <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/28/actualidad/1377707182_380868.html>.

69 Perazzo, N.: *Kurdistán iraquí, de hecho un estado dentro del estado*, IEEE. Recuperado de <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO40-2013_Kurdistan-Iraqi_N.Perazzo.pdf>.

70 CORRAL HERNÁNDEZ, D.: *Irak, diez años después*, IEEE. Recuperado de <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/

DIEEEO23-2013_Irak_10anosdespues_DCorralHdez.pdf>. También Gutiérrez Espada comparte esta opinión: *Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el consejo de seguridad: algunos ejemplos recientes*; *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Núm. 3 / 2014, Madrid, 2014, p. 9.*

(así como la doctrina) apuntan (no hay ninguna norma que le obligue al trámite formal en cuestión) a que la RP justifica, por sí misma, al CS en la imposición de medidas coercitivas (incluyendo la intervención), sin exigir una previa declaración formal de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz” (*ex art. 39 Carta*); pero en cuanto a la posibilidad de bloqueo por parte de los miembros permanentes de la actuación, nada se prevé, pudiendo este producirse.

Hay que darse cuenta de la relevancia que esto posee: el veto de algún miembro del CS (cuando se cumplen los requisitos -ya tratados- de la RP) deja sin aplicación (priva de efecto útil) a las disposiciones normativas que, según se acepta hoy generalizadamente, tutelan intereses esenciales de la CI en su conjunto (como las que prohíben la comisión de crímenes contra la Humanidad o de guerra, el genocidio, y la violación masiva de DDHH).

No obstante, existen autores doctrinales que propugnan que el CS no es el único legitimado, ostentando legitimación de la CI para intervenir al margen de aquel. Así, R. Bermejo ya ha defendido en más de una ocasión que, tanto en caso de inacción del CS como de veto de alguno de sus miembros permanentes, un Estado o un grupo de Estados podría intervenir.

Por otra parte, esta opinión también era vertida por la Comisión Independiente de Canadá, la *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, en su informe, del año 2001, “The Responsibility to Protect”.

Sin embargo, a pesar de sus apoyos doctrinales, la negativa de los Estados a esta opción es expresa: tanto en los debates de cara a la aprobación del OD de la CM de 2005, como en los debates que tuvieron lugar en el seno de la AG en julio de 2009, los cuales tenían como objeto de debate el informe del SG de enero del mismo año, los Estados rechazaron la posibilidad de admitir un uso de la fuerza, con el fin de hacer efectiva la RP, que fuera unilateral o absolutamente descentralizado⁷¹⁷¹.

La respuesta mayoritaria en la actualidad es la siguiente. Paulatinamente y sin abandonar las dificultades, fue configurándose un marco de actuación: el CS, para

71 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la Responsabilidad de Proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pág. 244.

calificar cuando hay o no hay amenaza para la paz y la seguridad internacionales, debe ejercerse conforme a lo establecido por la Carta de NNUU⁷²⁷². Con lo cual, discrecionalidad para el CS, sí; arbitrariedad de este, no.

Esta controversia acerca de la legitimación para intervenir y del funcionamiento interno del CS, no es reciente, puesto que la reforma del CS o modificación de sus reglas de funcionamiento son debatidas desde hace ya tiempo, en concreto, desde el fin de la Guerra Fría (así como el Código de Conducta propuesto por la ICISS, ya tratado en este mismo apartado), pero actualmente aún sigue vigente sin reforma el derecho a vetar. Lo cual tiene relevancia en lo relativo al otro foco de discusión, el cual se refiere a (como he apuntado unas líneas atrás) la originalidad o no de la RP.

Pues, como nos podemos imaginar a la vista de la lejanía en el tiempo de estas discusiones, gran parte de la doctrina ha negado el carácter innovador de la responsabilidad de proteger, considerándola principio normativo implícito en muchos de los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales. Al hablar de la RP no lo hacemos de una institución nueva: incluso los tomistas (desde el s. XIII) discutían acerca de los motivos y de la justificación para una intervención⁷³⁷³. Otros autores no se quedan ahí, y además de reflejar la naturaleza poco novedosa de la RP, la califican de fenómeno inacabado y con importantes imprecisiones y limitaciones⁷⁴⁷⁴).

72 *Acerca de lo relacionado con la negativa de la CI*: FERRER LLORET, J., “La UE y la responsabilidad de proteger”; en *LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?* Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011; pág. 243.

Y sobre el marco de actuación que rige: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad», en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. y QUEL, F.J. (ed.): *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 40-68, particularmente 48 y ss.

73 TUCK, R., *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*. Clarendon Press, Oxford, 2002.

74 Así sucede con WEISS, Thomas, “Whiter R2P” en VVAA, *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*, e-International Relations, noviembre de 2011, ps. 7-11; BELLAMY, Alex J., *Responsibility to Protect*, Cambridge, Malden, 2009; THAKUR, Ramesh, “R2P, Lybia and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures” en VVA, *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*, e-

Y es que no todo en la doctrina han sido buenas palabras para la RP. Además de la (ya tratada anteriormente) acusación de eufemismo para esconder la intervención humanitaria, se ha señalado en su contra que constituye un mecanismo para que los Estados poderosos puedan utilizar la fuerza a discreción, especialmente en el caso de la responsabilidad de reaccionar⁷⁵⁷⁵.

Como respuesta a esta crítica hay que indicar que (así lo defienden autores como Marina de Luengo, en la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos⁷⁶⁷⁶, y Gutiérrez Espada⁷⁷⁷⁷) la fuerza solamente constituye el último recurso de los permitidos por la RP, con condiciones estrictas para poder llevarla a cabo, y siendo solo posible en unos supuestos concretos y determinados. Existiendo antes multitud de medidas, también no coercitivas.

Considero otro argumento en contra de aquella opinión. Y, a pesar de lo que significa en su conjunto, radica en el derecho de veto, para esto beneficioso: cualquiera de los miembros permanentes puede impedir la acción de la RP, lo que dificulta el uso de la fuerza para satisfacer los intereses de una potencia o grupo de potencias concreto. Su virtualidad aumenta con la existente división de los miembros permanentes en dos bloques muy distintos entre sí: China y Rusia por un lado, y Occidente por el otro. Es oportuno aclarar que, a pesar del “ataque a la soberanía” que la RP supone para sus detractores, la RP no se sitúa contra la idea de soberanía. Si no que pretende una manera distinta de verla, más protectora de la población y adaptada al mundo de hoy que la

International Relations, noviembre 2011, ps. 13-16; LÓPEZ JACOISTE, M^a Eugenia, “Crisis Libia desde la perspectiva de la Responsabilidad de Proteger” en Anuario de Derecho Internacional, 2011, ps. 209-252; SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, “La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones claves” en Revista de Estudios Internacionales, n^o 167, 2010, ps. 75-88; y PALACIÁN DE INZA, Blanca, “Responsabilidad de proteger y derecho de veto” en Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos, n^o 9, 2012, p. 4.

75 CHOMSKY, N.; 2009. Intervención en el Diálogo Temático sobre Responsabilidad de Proteger. AGONU, Nueva York, 23 de julio 2009; y E. Hobsbawm, 2008. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica. También Hobsbawm, 2008.

76 LUENGO ZARZOSO, M. DE., “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger en el nuevo panorama de seguridad y defensa”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n^o. 3, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014, apartados 1.2 y 3, págs. 66-73.

77 GUTIÉRREZ ESPADA, C.; “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, n^o 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011.

tradicional. La RP defiende una “soberanía responsable” por parte de los Estados, a quienes confía, en primer lugar, la responsabilidad de proteger a su población (viéndose apoyados con una acción internacional concertada). Y solo en el caso de que las autoridades nacionales no puedan o no quieran proteger a su población (y, por supuesto, si el sujeto activo de las violaciones de las DDHH es el mismo Estado), la CI puede actuar mediante los mecanismos oportunos, situándose el uso de la fuerza al final de los mismos, solo como último recurso⁷⁸⁷⁸.

Después de analizar el concepto RP, resulta oportuno concluir con la siguiente opinión de Jaume Ferrer⁷⁹⁷⁹: “la conclusión [...] no puede ser muy optimista: el DI contemporáneo no ha desarrollado estructuras institucionales que permitan garantizar la efectiva aplicación de la RP en todas las situaciones en las que se vayan a cometer o se estén cometiendo alguno de los cuatro crímenes.”. El motivo: la discrecionalidad política del CS, en especial de sus miembros permanentes.

78 ARREDONDO, R., *La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva latinoamericana*; R. Arredondo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014, p. 274.

79 FERRER LLORET, J., “*La UE y la responsabilidad de proteger*”; en *LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?* Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011; pág. 261.

III. CONTEXTO INTERNO

III.A) CONTEXTO INTERNO DEL CONFLICTO LIBIO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En una época (1969) de ebullición panarabista y divulgación del socialismo y sus ideas por el mundo árabe, el coronel Muammar al-Qhadafi, en 1969 (por aquel entonces contaba únicamente con 27 años), encabeza un golpe de estado que arrebató el poder al rey Idriss I, que gobernaba Libia desde la independencia (que tuvo lugar en 1951), con dureza y severidad, así como una pronunciada tendencia pro-occidente. Esto último motivado por el interés que despertaban sus grandes reservas petrolíferas y su magnífica situación geoestratégica.

Qhadafi implanta un régimen de partido único, que se inspiraba en el modelo del socialismo real y se autodefinía como revolucionario y socialista (evidentemente) bajo el paraguas del Islam, pregonaba la unidad de las naciones árabes, el antiimperialismo y la eliminación del Estado de Israel. Se declara simpatizante del Movimiento de Países No Alineados, en el cual destaca entre sus referentes el adalid egipcio Gamal Abdel Nassr⁸⁰ (si bien, a diferencia del egipcio, al-Qhadafi instaura un régimen islámico, no laico).

Durante sus primeros años en el poder, al-Qhadafi lleva a cabo importantes reformas, como la reforma agraria, la nacionalización de la industria del petróleo. Mientras procedía el establecimiento de mecanismos de participación y gestión obrera en forma de nacionalización de las empresas de más de doscientos empleados, nacionalizaba el crédito a través del Banco Central Estatal.

El modelo que desarrolla le conducirá a teorizar sobre un tercer camino o tercera vía, entre el capitalismo y el socialismo real, y de aplicación en los países del Tercer Mundo. La cual quedará compilada en *El libro verde* (publicado en 1975).

En este contexto, en 1977 al-Qhadafi decide dar un nuevo paso en la aplicación a la práctica del modelo, al constituir la Jamahiriya, el Estado de las Masas Árabes de Libia Popular y Socialista. Incluso llega a proponer, en este caso sin éxito, la unión entre los países árabes y africanos en un estadio superior al de coordinación y estrechas

80 SEGURA, A., "El final de Gadafi i Europa", El Periódico, 3-3-2011.

relaciones.

A pesar de que el régimen de al-Qhadafi era islámico, grupos islamistas y, posteriormente, facciones vinculadas a al-Qaeda, le muestran su oposición y le intentan arrebatarse la vida.

En la década de los '80, la llegada al poder de Ronald Reagan acentúa la tensión Libia-Occidente. Y es que Reagan considera a al-Qhadafi y su Estado Libio una amenaza terrorista, intentando derrocarlo más de una vez. Libia se convierte en centro logístico de bandas armadas de todo el planeta. La escalada de violencia llegará a su punto álgido el 15 de abril de 1986 con el bombardeo de Trípoli y Benghazi por parte de las tropas norteamericanas, que ocasionará más de cien muertos, incluyendo una hija adoptiva del general. al-Qhadafi responderá con los atentados de la *Pan Am* de 1988 (conocido como *Lockerbie*, con 270 muertos) y el de la UTA en 1989 (170 muertos). En 1992, el Consejo de Seguridad de la ONU decretaba el embargo aéreo y militar de Libia y en 1993, de los equipamientos y producción petrolífera, así como los fondos en el extranjero. A consecuencia de ello, Libia queda en un estado de aislamiento relativo. Pero, sin embargo, las relaciones entre Occidente y el Estado Libio cambian radicalmente en los 2000, con los atentados del 11-S y, sobre todo, la Guerra de Irak. Al-Qhadafi abre la industria petrolífera a la participación e inversión extranjera, y decide dar apoyo a la Guerra Global contra el Terrorismo de George W. Bush (advirtase aquí la conexión con el hecho de que, ya desde los inicios de su régimen, el terrorismo islamista también azotaba a al-Qhadafi y su régimen). En algunos aspectos, las reformas emprendidas a principios de los '70 experimentaron un giro de 180°⁸¹. Asimismo, dada su nueva “amistad”, Occidente venderá a Libia grandes remesas de armamento⁸². Del enemigo más odiado, pasaba a ser el amigo más apreciado. Las privatizaciones, unidas al sistema eminentemente autoritario que era Libia, vinieron de la mano de una vigorosa corrupción y un reparto exagerado de los ingresos entre el círculo más cercano a al-Qhadafi. El proceso de liberalización era supervisado por el FMI, que, como sucedía en Túnez o en Egipto, valoraba de manera muy positiva los indicadores de crecimiento económico de Libia, olvidándose de los inconvenientes que

81 LLAÓ FUSTÉ, M.; “Libia: trazas de una guerra”, en *El Viejo Topo*, n° 284, Ediciones de Intervención Cultural, *Madrid*, septiembre de 2011.

82 POCH, R., “Alemania, antiintervencionista por casualidad”, *La Vanguardia*, 24-3-2011.

las privatizaciones conllevaban para la clase trabajadora (encarecimiento de los productos de primera necesidad, eliminación de subsidios...).

Este menoscabo en sus condiciones de vida, unido a la ausencia de derechos y, en general, de democracia, provocarán un malestar cada vez mayor en la sociedad libia⁸³⁸³.

LA GUERRA

El 15 de febrero de 2011, en Benghazi, se celebra una manifestación pacífica convocada por los familiares de represaliados por la dictadura gadafista: animados por la (para algunos mal llamada⁸⁴⁸⁴, pero ello no entra dentro de la reducida extensión de este trabajo) Primavera Árabe (cuyos primeros episodios tuvieron lugar el año anterior, 2010) y con el objetivo de la puesta en libertad del abogado Fathi Terbil (quien llevaba años luchando por aclarar lo sucedido en la represión que tuvo lugar en 1996 en respuesta a un motín en la cárcel de *Abu Selim* -Trípoli-, la cual arrebató la vida a aproximadamente 1.200 presos⁸⁵⁸⁵).

El régimen responde a estas manifestaciones, a su vez, con una implacable represión: 35 fallecidos. En los días siguientes, las manifestaciones del convulso este se extienden por toda la nación, ahora (en algunos casos) acompañadas de violencia (–los rebeldes habían entrado en comisarías y cuarteles desde los primeros momentos, consiguiendo multitud de armas y utilizándolas contra el Ejército y las fuerzas policiales–), y otra vez contestadas con una brutal represión, la cual llegará a su culmen con los bombardeos sobre los asistentes a las concentraciones de Trípoli de los días 21 y 22, que arrojaron (según los medios) 6.000 civiles muertos⁸⁶⁸⁶. Esta masacre resultará esencial para generar una opinión favorable a una intervención de tipo militar que frene la represión.

83 NAVARRO, V.,; “Gaddafi, neoliberalismo, el FMI y los gobiernos supuestamente defensores de los DDHH” elplural.com 28-2-2011. No obstante, Libia aún es el país africano con el IDH más alto, en la posición 53 del ranking global, con una esperanza de vida de 74,5 años, un 5% de analfabetismo, un 2% del PIB destinado a educación. PNUD <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/LBY.html>

84 <http://www.larazon.es/que-primavera-arabe-GN2609888#.Ttt1mRMcUuoNF8e>,

85 ECHEVARRÍA JESÚS, C; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011; pág. 185.

86 LLAÓ FUSTÉ, M.; “Libia: trazas de una guerra”, en *El Viejo Topo*, nº 284, Ediciones de Intervención Cultural, Madrid, septiembre de 2011, pág. 37.

Las deserciones producidas (tanto en el Gobierno como en el ejército), conforman un frente de guerra con dos bandos nítidamente establecidos: los rebeldes en el este del país, y las fuerzas del Poder Estatal en el oeste.

Con gran rapidez el conflicto va perdiendo la forma de mera escaramuza o choque puntual, y tomando la de guerra civil (a finales de febrero -quince días tras el inicio de la rebelión-, el 85% de la superficie útil estatal estaba dominada -con intensidad variable- por las Fuerzas Rebeldes⁸⁷⁸⁷. Lo que influirá en la comunidad internacional, que no va a diferenciar entre conflicto armado y represión indiscriminada⁸⁸⁸⁸.

A diferencia de los sucesos ocurridos en tiempos y Estados cercanos (entre los que destacan Egipto y Túnez), en el caso libio la composición rebelde es muy heterogénea:

→Por un lado, existe un grupo en la línea (estos sí) de los sublevados en otras naciones árabes para tirar abajo regímenes dictatoriales; pero en este caso, están pocos organizados y carecen de un programa concreto.

→También nos encontramos con los desertores del régimen (por ej.⁸⁹⁸⁹, el ministro del Interior, el general Abdel Fatah Yunes Al Obeidi -que había sido el número dos del Gobierno libio⁹⁰⁹⁰- y el ministro de Justicia, Mustafá Abdel Jalil). Los cuales crean el Consejo Nacional de Transición (del que, Jalil fue elegido primer y único -ya que estando él en el cargo la organización desapareció- presidente⁹¹⁹¹, con la mira puesta en el reconocimiento internacional, el cual les será concedido con presteza (a pesar de que, quienes inician la solicitud de reconocimiento, ayer eran represores).

→En tercer lugar: los clanes tribales del este. Estos fueron favorecidos por Idriss I (el predecesor de al-Qhadafi) y ahora, viendo las prebendas que últimamente ha dado al-

87 ECHEVARRÍA JESÚS, C; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pág. 186.

88 ARTEAGA, F., “Razones en contra de una intervención militar en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 54/2011, Madrid, 16-3-2011, págs. 185-186.

89 ECHEVARRÍA JESÚS, C; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011; pág. 186, nota 6.

90 <http://blogs.aljazeera.com/blog/africa/live-blog-libya-feb-22>

91 <http://www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=1&i=8979>

Qhadafi para las tribus del oeste (este ha empleado las rivalidades entre las tribus del oeste y del este -esto es, la Tripolitania y la Cirenaica, respectivamente- para permanecer en el poder, mediante la combinación de obsequios y el uso de la fuerza), se suman a su oposición.

Además, las tres tribus dominantes en Tripolitania, esto es, Warfalla, Zuwayya (la cual es también la tribu dominante en el este libio) y Wana Farsha (de las cuales la primera es la más numerosa de todo el Estado libio) mostraron sus desavenencias (el día 20 de febrero) con los Gadarfa, la tribu de al-Qhadafi, con lo que también se opusieron al régimen⁹²⁹².

Consecuencia de la violencia tribal, y antes de una semana, ya se habían producido centenares de muertos, la mayoría en la Cirenaica.

→Por último, nos encontramos (en el este) con facciones yihadistas vinculadas a *al-Qaeda*. Lo cual hace saltar la duda sobre las verdaderas aspiraciones democráticas de los rebeldes (a pesar de su firmeza frente al islamismo radical, al-Qhadafi auspiciaba procesos de moderación de los yihadistas, consecuencia de los cuales liberó a cientos de ellos, algunos de los cuales los días anteriores a la irrupción de las protestas en Bengazhi, que acabaron por derrocarlo⁹³⁹³).

A la hora de tratar este último grupo rebelde, es de destacar que el islamismo está muy presente en las revueltas libias, lo que no había sucedido en las demás protestas precedentes englobadas bajo el paraguas “Primavera Árabe”: ni en el Sáhara Occidental, ni en Túnez, ni en Egipto (ni siquiera en este último, en el cual los Hermanos Musulmanes y sus simpatizantes empezaron muy pronto a dejarse ver⁹⁴⁹⁴, ni en ningún otro Estado.

Cuando el Consejo Nacional de Transición (creado el 27 de febrero, y que unas líneas atrás fue objeto de cita) reclamó y obtuvo los primeros reconocimientos internacionales, siendo el primero el otorgado por Francia el 10 de marzo, quien además propone el

92 ECHEVARRÍA JESÚS, C; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011; págs. 185-186.

93 ECHEVERRÍA JESÚS, C., «El componente yihadista entre los rebeldes libios», *Atenea Digital*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1 septiembre 2011, disponible en www.revistatenea.es. Sobre el proceso de desradicalización libio véase este artículo.

94 Véase Echeverría Jesús, C., «¿Están o no presentes los islamistas en las revueltas árabes?», *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)* nº 8565, Madrid, 30 marzo 2011, pp. 3-4, en www.gees.org.

intercambio de embajadores⁹⁵⁹⁵ (ello a pesar de la prohibición del Derecho internacional de intervenir en asuntos internos, así como de apoyar a cualquier bando contrapuesto en guerra civil⁹⁶⁹⁶), ya puede hablarse de una guerra civil con todas las letras⁹⁷⁹⁷.

-III.B) CONTEXTO INTERNO DEL CONFLICTO SIRIO

La familia Assad lleva mucho tiempo, desde la llegada al poder de Hafez al-Assad (padre del actual presidente, Bashar al-Assad), en 1971 (tras el golpe de Estado de 1970), oprimiendo, con su férrea dictadura, al Pueblo sirio. Esta realidad, junto su capacidad para lograr el apoyo de diversos sectores de la sociedad civil del país, y al hecho de que gran parte del mundo árabe observase a Bashar al-Assad como un incondicional partidario de los movimientos de resistencia contra el enemigo israelí, parecían argumentos suficientes para que la Primavera Árabe no llegara a Siria⁹⁸⁹⁸. Al menos en un principio, porque, por otro lado, las circunstancias sociales y políticas (la larga dictadura de los Assad -ya referida-) de la nación parecían, objetivamente, convertirle en un candidato claro a los requerimientos de cambio⁹⁹⁹⁹. Por ello, aunque de manera tardía (marzo de 2011) comparado con otros Estados árabes, acontecieron una serie de tímidas y pacíficas manifestaciones reclamando cambios sociales y políticos¹⁰⁰¹⁰⁰. Sobre todo en las ciudades de Daraa y Baniyas (a pesar de lo que pueda parecer, bastante alejadas: una al norte y la otra al sur, respectivamente), pero también, con menor intensidad, en Homs, Latakia, Aleppo, e incluso en Damasco, sede del

95 <http://www.bbc.com/news/world-africa-12699183>

96 Como señala GUTIÉRREZ ESPADA, C. en “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pág. 13.

97 ECHEVARRÍA JESÚS, C.; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011; pág. 186).

98 LABORIE IGLESIAS, M.A.; “Siria: guerra, sectarismo y caos”, en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, pág. 66.

99 BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J.; “¿Hacia dónde nos lleva la guerra civil siria?”, *Cuadernos de estrategia n° 168*, 2014, 2014, pág. 81.

100 LABORIE IGLESIAS, M.A., “Siria: guerra...”, op., cit., pág. 66.

régimen¹⁰¹¹⁰¹. Fueron reprimidas con violencia desproporcionada por las fuerzas de seguridad sirias (al igual que ocurrió anteriormente en Libia).

Ello elevó las cotas de conflictividad, provocando una espiral de violencia que ha destrozado el equilibrio sociopolítico existente, desembocando con celeridad en la Guerra Civil ante la que nos encontramos actualmente.

Pero, aunque sus causas evidentes se encuentran en las demandas de transición política efectuadas por distintos Pueblos de la región y que han venido en denominarse Primavera Árabe, las motivaciones profundas de esta guerra se ubican muy adentro, en el propio proceso de creación de la Siria actual (como quedó apuntado unas líneas atrás, en 1970, con la llegada al poder de la familia Assad, de la mano de Hafez) y en el sistema y estructura de poder construida en los años posteriores.

Nos encontramos con el mismo esquema de otros Estados de la región: los anhelos de importantes sectores de la sociedad siria, manifestados de manera generalmente pacífica, son brutal e indiscriminadamente contestados por el aparato estatal.

Pero en este caso las consecuencias son peores: la represión actúa de detonante y rápidamente acabamos en una cruenta Guerra Civil [el único otro Estado en que desembocamos en conflicto (y también rápidamente) fue Libia, pero en este caso la gravedad del mismo es todavía mayor].

Desde el comienzo de los enfrentamientos, es destacable la influencia del mismo sobre las dinámicas geopolíticas que afectan a toda la región, a Oriente Próximo en su conjunto. El choque entre chiíes y suníes, ha significado la activación de las alianzas a nivel regional existentes: por un lado, Irán (que apoya el régimen alawita de Assad), y por el otro Turquía y las monarquías del Golfo, que secundan a los opositores suníes. Asimismo, la guerra ha sacado a relucir la rivalidad geopolítica a escala mundial, situándose cada uno a favor de un bando o del otro; de este modo, las disputas diplomáticas entre, de una parte, Rusia y China, y de la otra, EE.UU. y sus aliados europeos (entre ellos España), han constituido una constante, complicando alcanzar acuerdos para gestionar pacíficamente el conflicto¹⁰²¹⁰².

101 BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J.; “¿Hacia dónde nos lleva la guerra civil siria?”, *Cuadernos de estrategia* n. 168, 2014, pág. 81.

102 LABORIE IGLESIAS, M.A., “Siria: de guerra civil a conflicto regional”, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014 pág. 121.

LA GUERRA

Una de las características del conflicto sirio es su sectarismo: en la guerra se enfrentan la mayoría sunita (70 % de la población siria) contra los alawitas (11 %) y cristianos (10 %); aunque, además, hay que acordarse también de las minorías drusa (2 %) y kurda (7 %) y del papel que desempeñan.

BANDO PROGUBERNAMENTAL

► Alawitas.

De este grupo forma parte el actual presidente, Bashar al-Assad, y su familia.

La comunidad alawita (palabra que significa “seguidor de Alí”) constituye una rama del chiismo. La diferencia primordial con otros colectivos de musulmanes es su identificación ostensible con cuestiones de la teología cristiana, en concreto con el misterio de la resurrección.

Un rasgo a destacar del Pueblo alawita, en cuanto a su carácter, es su fanatismo y su convicción en luchar hasta el final [como lo demuestran las manifestaciones públicas de fervoroso apoyo progubernamental, y el bajo ratio de desertiones en el Gobierno de al-Assad (para encontrar la última significativa hay que remontarse hasta el 16/03/2013, con el general Mohamed Jalouf¹⁰³¹⁰³].

Desde la llegada al poder del “primer Al-Assad”, Hafez (que, como ya ha sido apuntado, es el padre de Bashar y “ascendió” a la presidencia en 1971), los alawitas propagaron su influencia por las instituciones estatales, lo que ha conllevado su dominio de la política del Estado. Durante los acontecimientos históricos más importantes [como el levantamiento islamista suní llevado a cabo contra el régimen por los Hermanos Musulmanes (años 1976-1982) o la sucesión en la presidencia siria, en la que Bashar al-Assad tomó el poder tras la muerte de su padre (año 2000)], la unidad alawita ha sido determinante para la subsistencia en el poder de los al-Assad¹⁰⁴¹⁰⁴.

La comunidad alawita (a pesar de ser minoría)¹⁰⁵¹⁰⁵ controlan (y con mano de hierro) las

103 REUTERS: «Syria Defections Continue As Brigadier General Mohammed Khalouf, 20 Soldiers Abandon Assad», en *The Huffington Post*, 16/03/2013. Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com/>.

104 INTERNATIONAL CRISIS GROUP: «Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges». *Middle East Report*, n.º 24, 11/02/2004, p. 2. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/>.

105 HORRIE, C. y CHIPPINDALE, P., *¿Qué es el islam?* Alianza Editorial, Madrid, primera edición

fuerzas de seguridad sirias. Es más, en cuanto a los cargos institucionales clave, estos han sido distribuidos por Bashar al-Assad entre miembros de su familia y allegado (por ej., su hermano, Mahar, dirige la Guardia Republicana, la cual es la principal unidad militar externa a la cadena de mando regular del Ejército).

Debido al bajo número de efectivos del Ejército sirio (motivado, entre otras razones, por las frecuentes deserciones¹⁰⁶¹⁰⁶, los grupos paramilitares poseen una importancia fundamental: destaca la importancia de las Fuerzas de Defensa Nacionales (FDN), entidad que da cobijo a varias milicias de voluntarios pro-Assad, compuesta por un elevado número de combatientes.

Además, el Gobierno obtiene un importante apoyo exterior, incluyendo el ámbito militar, de parte de Irán y la Federación Rusa, así como de la milicia chií libanesa *Hezbollah*¹⁰⁷¹⁰⁷ (destaca la importancia de esta, pero también hay que citar a otros grupos chiíes como *Asaib Ahl Al-Haq* -milicia iraquí- o la Fuerza *Quds* -unidad de fuerzas especiales, a su vez, de los guardianes de la revolución iraní-) ¹⁰⁸¹⁰⁸.

► Cristianos.

Sin el fervor alawita, pero también los cristianos (en su mayor parte) se sitúa a favor del Gobierno (de hecho, los cristianos conforman, junto con la comunidad de Assad -la alawita-, la base tradicional del régimen¹⁰⁹¹⁰⁹. Motivo: en otros países árabes, las minorías cristianas son objeto de acoso y violencia represiva¹¹⁰¹¹⁰, ante lo cual muchos

revisada, 2005, p. 223.

106 LISTER, C. «Dynamic Stalemate: Surveying Syria's military Landscape». *Bookins Doha Center*. Policy Briefing. May 2014. También, véase *Jane's Sentinel Security Assessment - Eastern Mediterranean*. 02/07/2014.

107 Lister, 2014, Obra cit. También se recomienda la consulta de: KERSHNER, I. «Israel watches warily as Hezbollah gains battle skills in Syria». *New York Times*. 10.03.2014. Disponible en <http://www.nytimes.com/2014/03/11/>. Asimismo, INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Lebanon's Hizbollah Turns Eastward to Syria». *Middle East Report* n.º 153 27/05/2014. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Lebanon/153-lebanon-s-hizbollah-turns-eastward-to-syria.pdf>.

108 LABORIE IGLESIAS, M.A., "Siria: de guerra civil a conflicto regional", *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014 pág. 125.

109 Íbid. Pág. 121.

110 LOZANO, J.: «La inacción y complacencia de la policía egipcia ante los ataques islamistas a los coptos», en *Libertad Digital*, 29/04/2013. Disponible en: <http://www.libertaddigital.com>. Asimismo,

de ellos toman la decisión de exiliarse (por ej., se estima que en Irak, donde en el 2000 había 1.500.000 cristianos, hoy nada más quedan aprox. 200.000)¹¹¹¹¹.

Por ello, con el miedo a que este panorama tenga también lugar en Siria, apoyan al Gobierno de al-Assad, considerándolo la protección necesaria contra cualquier exceso suní de tipo fundamentalista¹¹²¹¹², ya que no son para nada bien vistos por la oposición yihadista (por ej. secuestro de dos obispos cristianos en abril de 2013, en Alepo).

► Suníes.

Si bien la mayoría del colectivo suní se opone al régimen (como veremos en el siguiente apartado), algunos sectores siguen apoyando a Assad. Sirve como ejemplo el del “gran mufti” de Siria (máxima autoridad suní de la nación), Ahmad Badr al-Din Hasoun¹¹³¹¹³.

► Kurdos.

Los kurdos del Estado sirio presentan creencias suníes e idioma persa. Conforman la mayor de las minorías étnicas del país.

A pesar de su típico antagonismo con los al-Assad, las provincias con mayoría kurda se han mantenido ajenas a la lucha armada (y ello, desde el inicio de las revueltas populares en Siria).

Bashar al-Assad concedió, en mayo de 2011, la nacionalidad siria a más de un centenar de miles de kurdos, la cual les había sido negada hasta ese momento. El presidente multiplicó, desde entonces, los gestos favorables a esta comunidad.

Y lo que es más elocuente, con motivo en la necesidad de militares, los cuales Assad precisa para luchar contra las fuerzas opositoras en las ciudades (de gran valor estratégico) de Alepo, Homs o Damasco, el régimen cedió el control sobre las

se puede, sobre este tema, consultar: AYESTARÁN, Mikel: «Al Qaida en Siria asalta Malula, símbolo cristiano y cuna del arameo», en *Abc.es*, 05/09/2013. Disponible en: <http://www.abc.es/>.

111 TOZMAN M. K.: «A short overview of the status quo of Christian minorities in Egypt, Iraq, Turkey, Syria and Lebanon», en *World Watch Monitor*, 06/08/2013. Disponible en: <http://www.worldwatchmonitor.org/research/ChristianMinorities>.

112 BBC NEWS: *Gunmen abduct two bishops in northern Syria*, 23/04/2013. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news>.

113 LABORIE IGLESIAS, M., *Los kurdos y el conflicto sirio. Documento de Análisis 52/2012. IEEE, Madrid, 27/11/2012*. Disponible en: <http://www.ieee.es>. Véase también «Mufti: Young men should enlist in Syrian Army», en *Ynetnews.com*, 11/03/2013. Disponible en: <http://www.ynetnews.com>.
Última consulta: 7 de junio de 2015.

principales ciudades del noroeste a los YPG, milicia armada del PYD (en ambos casos, siglas en kurdo: YPG Comités de Protección del Pueblo; y PYD, Partido de la Unidad Democrática), compuesta por *peshmergas*, nombre que reciben los combatientes kurdos¹¹⁴¹¹⁴.

Hay algunos kurdos entre las Fuerzas Rebeldes, pero sus fuerzas políticas principales tratan de permanecer al margen del conflicto y así afianzar su autonomía (la cual acaban de conquistar). Sin embargo, en los inicios de 2013, combatientes kurdos lucharon en las fuerzas de oposición (al norte de Alepo)¹¹⁵¹¹⁵.

Pero no continuaron en alianza contra el régimen: los kurdos no confían en los islamistas suníes. Y es que desde noviembre de 2012, Fuerzas Rebeldes intentan controlar zonas del Kurdistán sirio.

Por ello, los milicianos kurdos se enfrentan a soldados de las organizaciones yihadistas (a las que más adelante me referiré) *Guraba al-Sham* y del Frente *al-Nusra*. A consecuencia de ello, la población civil kurda está desplazándose en gran número al Kurdistán iraquí¹¹⁶¹¹⁶. Es de destacar la colaboración del Gobierno turco en estos combates, dado que pretenden desestabilizar los territorios dominados por el nacionalismo kurdo¹¹⁷¹¹⁷.

En noviembre de 2013, y respecto de la provincia siria de Hassaka (70% de la población, de etnia kurda), el PYD anunció su autonomía. Esta declaración encolerizó a los rebeldes, encabezados por la NCRSOF¹¹⁸¹¹⁸. Es necesario apuntar que Teherán ha estado apoyando al PYD para garantizar, hasta cierto punto, un control sobre la frontera con Turquía, y así reforzar sus intereses en la zona¹¹⁹¹¹⁹.

114 LABORIE IGLESIAS, M.A., "Siria: de guerra civil a conflicto regional", *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014 pág. 112.

115 NISMAN, D.: «Have Syria's Kurds Had a Change of Heart?», en *The Huffington Post*, 08/04/2012. Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com>.

116 CBS/AP: «Syria Kurdish militias battle Al-Qaeda fighters, driving civilians across border into Iraq», 20/08/2013. Disponible en: <http://www.cbsnews.com/>.

117 RT: «Turkey's support for Syrian rebels in Kurd killings may backfire», 08/08/2013. Disponible en: <http://rt.com/op-edge/turkey-kurds-rebels-killing-203/>.

118 DETTMER, J. «Syrian Kurd Self-Rule Declaration Raises Concerns». Voice of America, 15/11/2013. Disponible en <http://www.voanews.com/content/syrian-kurd-self-rule-declaration-raises-concerns/1791120.html>.

119 MCELROY, D «Syria and Iran 'backing Kurdish terrorist group', says Turkey». *The Telegraph*.

► Drusos.

Finalizamos el análisis de los grupos progubernamentales con los drusos, ya que estos no son pro-régimen propiamente; pero como, de los drusos que han participado en la lucha armada, casi todos lo han hecho a favor de al-Assad, en este trabajo se incluyen aquí.

Pueblo que habita el *Jabal al-Druze* (véase que el nombre de la zona hace referencia a esta comunidad), montañas del sur del país.

De posición menos evidente que el resto: no apoyan las manifestaciones antigobierno, manteniendo una postura equidistante Assad-rebeldes.

Eso sí, como he apuntado, la inmensa mayoría de los drusos que se han involucrado en la lucha armada lo ha hecho a favor del régimen; empero, pocos drusos se han implicado.

Sin embargo, el modo en que evoluciona la guerra está empujando a la comunidad drusa hacia un cambio en su actitud. Y es que el 16 de febrero de 2013, un grupo de líderes de la comunidad efectuó una llamada a los combatientes drusos con la intención de que abandonaran la lucha en favor del Estado, debido a que este «se ha convertido en una herramienta de destrucción»¹²⁰¹²⁰. Aunque algunas voces indican que este llamamiento constituye un apoyo expreso a los opositores, teniendo en cuenta la Historia drusa y su carácter es muy posible que, al haber presenciado cómo evoluciona el conflicto, los líderes pretendan la neutralidad¹²¹¹²¹.

BANDO REBELDE

Poca preparación y mucha fragmentación, tanto en lo relativo a su organización como a los objetivos pretendidos. Si bien el apoyo exterior recibido, no se ha podido construir una oposición unida, por las grandes divergencias existentes entre las distintas fuerzas opositoras; lo que provoca descoordinación militar e impide tomar decisiones sobre

03/09/2013. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey>.

120 MILLER, E.: «Syrian Druze call on community members to defect from army», *The Times of Israel*, 17/02/2013. Disponible en: <http://www.timesofisrael.com/>.

121 GAMBILL, G. C.: *Syrian Druze: Toward Defiant Neutrality*. Foreign Policy Research Institute, marzo, 2013. Disponible en: <https://www.fpri.org/>.

asuntos de importancia (como el gobierno de las zonas controladas)¹²²¹²².

En cuanto al (antes apuntado de pasada) respaldo exterior, los dos principales apoyos son Arabia Saudí y Qatar (ello dado su vecinazgo y su potencial económico). No obstante, su ayuda incurre en descoordinación: han establecido, por separado, alianzas con grupos opositores rivales, haciéndose evidente esta división en los inicios de 2014, cuando el mayor bloque opositor en el exilio¹²³¹²³, el *Syrian National Council* (SNC) – respaldado por Qatar–, abandonó la NCRSOF en protesta por su actuación.

GRUPOS OPOSITORES

► ***National Coalition for Syrian Revolution and Opposition Forces* (NCSROF)**: organismo fundado en la Cumbre de Doha (Qatar)¹²⁴¹²⁴ de noviembre de 2012 y cuya función es canalizar las ayudas internacionales a los rebeldes, es el principal grupo opositor¹²⁵¹²⁵ y el único reconocido internacionalmente¹²⁶¹²⁶ (varios Estados y organizaciones internacionales, entre ellos todos los miembros de *The Group of Friends of the Syrian People*: lo que incluye a EE. UU., Francia y Reino Unido, así como, entre muchos otros, España¹²⁷¹²⁷; también incluye a la Liga Árabe¹²⁸¹²⁸.

Pero, a pesar de lo que pueda parecer a la vista de su reconocimiento, las divisiones

122 BBC News: «Guide to the Syrian opposition», 23/04/2013. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/>.

123 LABORIE IGLESIAS, M., «La división del apoyo internacional a la oposición siria», *Esglobal*, 03/06/2013. Disponible en: <http://www.esglobal.org/la-division-del-apoyo-internacional-a-la-oposicion-siria>. También se recomienda la consulta de: CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER: *The Syrian National Council*, 01/01/2012. Disponible en: <http://carnegie-mec.org/publications>.

124 Hurriyet Daily News. «Syria's opposition split over peace talks after Iran excluded». 21/01/2014. Disponible en <http://www.hurriyetaidailynews.com/syrias-opposition-split-over-peace-talks-after-iran-excluded.aspx?pageID=238&nID=61329&NewsCatID=359>.

125 SOFER, Ken y SHAFROTH, Juliana: «The Structure and Organization of the Syrian Opposition». Center for American Progress, 14/05/2013. Disponible en: <http://www.americanprogress.org/issues/>.

126 DeYoung, Karen. «Syrian Opposition Coalition offices in U.S. given 'foreign mission' status». *The Washington Post*. 05.05.2014. Disponible en http://www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-opposition-coalition-offices-in-us-given-foreign-mission-status/2014/05/05/3bb31544-d476-11e3-aae8-c2d44bd79778_story.html.

127 http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-12/12/c_132036841.htm.

128 <http://english.alarabiya.net/articles/2012/11/12/249215.html>

internas en la NCSROF son muy notables (como lo demuestran las dimisiones, por este motivo, de sus presidentes Ahmed Muaz Al-Hatib¹²⁹¹²⁹, en marzo de 2013, y su sucesor Ghassan Hitto, en julio del mismo año; así como el hecho de que, el grupo más importante de la NCSROF -hasta su salida-, el SNC, la abandonó¹³⁰¹³⁰ -remisión unas líneas arriba-¹³¹¹³¹). Y es que este organismo aglutina distintas formaciones, entre otras la *Syrian Revolution General Commission* o los *Local Coordination Committees of Syria*¹³²¹³².

► **National Coordination Committee (NCC)**: creado en el septiembre de 2011, reúne a trece partidos de la izquierda siria, tres kurdos, y activistas independientes¹³³¹³³. Es otro de los grupos más importantes de la oposición. Apuesta por el diálogo con el Gobierno (contrariamente al NCSROF: ahí está la principal razón por la que no el NCC no se ha integrado allí), considerando que una solución política es la más adecuada para el conflicto, dado que creen que el derrocamiento de Assad acarrearía el caos para Siria¹³⁴¹³⁴.

► **Supreme Military Council (SMC)**: organización militar creada en diciembre de 2012 con el objetivo de convertirla en el ministerio de defensa de la NCSROF. Los dos organismos conforman el rostro internacional de la oposición, pero su relación es más nominal que real.

Los fines principales de esta entidad es instaurar la unidad de mando entre los diversos grupos armados existentes, así como reducir la influencia de los grupos extremistas. De las organizaciones integradas en el SMC, la *Free Syrian Army* (FSA) es la mayor

129 «Syrian National Coalition leader Moaz al-Khatib resigns», en *The Guardian*, 24/03/2014. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world>. También recomiendo: AL-YASIRA: «Moaz al-Khatib: The priority is to save Syria», 11/04/2013. Disponible en: <http://www.aljazeera.com/programmes/>.

130 CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER: *The Syrian National Council*, 01/01/2012. Disponible en: <http://carnegie-mec.org/publications>.

131 SAYIGH, Yezid: «The Syrian Opposition's Leadership Problem», en *The Carnegie Endowment*, 03/04/2013. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/>.

132 BBC NEWS: *Guide to the Syrian opposition*. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/> Última consulta: 13 de junio de 2015.

133 AL-ABED, Tarek: «Syria's Opposition Still Divided. Mistrustful», en *Al-Monitor*, 14/03/2013. Disponible en: <http://www.al-monitor.com/>.

134 LABORIE IGLESIAS, M.A.; «Siria: guerra, sectarismo y caos», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, pág. 74.

(50.000 soldados aprox.)¹³⁵¹³⁵. Pero, asimismo, se integran en él una decena de grupos armados más¹³⁶¹³⁶ (de los cuales el más importante era el *Syrian Islamic Liberation Front* -SILF-, al cual anteriormente pertenecían más de la mitad de combatientes opositores¹³⁷¹³⁷. El SILF cesó todas sus operaciones el 25 de noviembre de 2013¹³⁸¹³⁸. A la vez, el *Syrian Islamic Front* se disolvió¹³⁹¹³⁹, y ambos grupos formaron el *Islamic Front* -IS-, que declina toda conexión con el SMC¹⁴⁰¹⁴⁰.

Si bien los esfuerzos realizados y el respaldo coherente, no pudiendo coordinar de manera efectiva, en el campo de batalla, a los diversos grupos armados. Ello es debido principalmente a la discrepancia sobre una alianza con el yihadismo: los comandantes militares sobre el terreno la pretenden, pero el mando supremo del MSC no quiere oír hablar de ello, dado su miedo a perder el apoyo occidental¹⁴¹¹⁴¹. Y es que el auge de las fuerzas yihadistas desalienta, a los potenciales aliados de los insurgentes, de acrecentar la ayuda militar, ante el miedo a que el poder termine en quien no debe. Así vemos como Turquía, la cual controla las principales rutas de abastecimiento de los rebeldes, ha cerrado tres puestos fronterizos sobre los que ejercía el control el Estado Islámico, y también ha declarado al Frente *al-Nusra* banda terrorista¹⁴²¹⁴².

► **Además**, al margen del SMC, existe una gran pluralidad de grupos armados actuando por toda Siria (según las Naciones Unidas hay en Siria más de mil milicias

135 O'BAGY, Elizabeth: «The Free Syrian Army», en *Middle East Security Report*, n.º 9, marzo, 2013. Disponible en: <http://www.understandingwar.org>.

136 SOFER, Ken y SHAFROTH, Juliana: «The Structure and Organization of the Syrian Opposition». *Center for American Progress*, 14/05/2013. Disponible en: <http://www.americanprogress.org/issues/>.

137 <http://www.reuters.com/article/2012/10/11/us-syria-crisis-rebels-idUSBRE89A0Y920121011>.

138 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24403003>

139 <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/rebels-consolidating-strength-in-syria-the-islamic-front>

140 Informe de la comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU, 12/02/2014, “Political and Humanitarian Context”, aptdo. 2.

141 SOWELL, Kirk H.: «The Fragmenting FSA», en *Foreign Policy*, 03/09/2013.

142 *The Economist*. «Why Bashar Assad is still in charge». 07/07/2014. Disponible en <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21603470-rivalry-between-insurgents-helping-him-nowbut-may-eventually-undermine-him>. También interesa la transcripción al inglés del discurso de inauguración del tercer mandato de Bashar al Assad. Globalresearch.org. 16/07/2014.

armadas)¹⁴³¹⁴³. Los que más preocupan son los yihadistas.

El principal grupo yihadista en Siria es el Frente *al-Nusra*, organización nacida como al-Qaeda en Siria a mediados de 2011, sobre la base de yihadistas enviados a territorio sirio por al-Qaeda en Irak; posteriormente fue creciendo y ganando autonomía para convertirse, ya con el nombre de Frente *al-Nusra*, en la rama siria de la susodicha al-Qaeda.

En noviembre de 2012, trece grupos yihadistas (de los que el más importante es el Frente *al-Nusra*) emitieron un mensaje rechazando la NCRSOF y declarando Alepo como un “Estado islámico”¹⁴⁴¹⁴⁴. La fusión, en abril de 2013, del Frente *al-Nusra* con ISI, *Islamic State of Iraq* (también llamado *Daesh*, esta formación es, en Irak, el grupo vinculado a *al-Qaeda*¹⁴⁵¹⁴⁵) para formar el *Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL; también llamado *Daesh*, *Islamic State of Iraq and Siria* o *Islamic State of Iraq and ash-Sham* -ISIS, en estos dos casos-), lo que llevado a la práctica significa ampliar el ámbito del EI para incluir también a Siria¹⁴⁶¹⁴⁶.

Ello ha aumentado las alarmas entre los apoyos de la oposición siria, en especial en Estados Unidos y sus aliados (los temores no son infundados: por ej., en febrero de 2014, grupos islamistas tomaron almacenes de armas del SMC, y parte de lo robado acabó en poder de *al-Qaeda*¹⁴⁷¹⁴⁷. Por ello, además, EE.UU. trata de fomentar grupos de ideología secular y no sectaria, como Harakat Hazam, el cual es una coalición de milicias pertenecientes al FSA¹⁴⁸¹⁴⁸.

143 Comentarios de AMOS, V., en: «The International Response to Syria’s Humanitarian Catastrophe». *Middle East Institute*, 07/05/2013. Disponible en: <http://www.youtube.com/>.

144 www.europapress.es/internacional/noticia-siria-grupos-islamistas-aleppo-rechazan-cnfor-abogan-crear-estado-islamico-siria-20121120050859.html. Asimismo, también: *RT ACTUALIDAD*, «Rebeldes rechazan la Coalición Nacional de Siria y declaran su propio Estado islámico», 20/11/2012. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/>.

145 Tanto http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140611_irak_siria_isis_perfil_nc, como http://www.longwarjournal.org/archives/2006/10/the_rump_islamic_emi.php.

146 LABORIE IGLESIAS, M.A., “Siria: de guerra civil a conflicto regional”, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014 pág. 129.

147 Hubbard, B.; Shoumalifeb, K. «Top Military Body Against Syria’s Assad Is in Chaos, Undermining Fight». *The New York Times*. 23/02/2014. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/02/24/world/middleeast/top-military-body-against-syrias-assad-is-in-chaos-undermining-fight.html?ref=world&_r=0.

148 Blanchard, C.M., et al. «Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response». Congressional

En mayo de 2013 el EI (*Daesh*) fue expulsado de *al-Qaeda*, por tanto se debe considerar a *al-Nusra* como la «franquicia oficial» (de *al-Qaeda*) en Siria. Desde entonces, los combates entre *Daesh* y *al-Nusra* son habituales¹⁴⁹¹⁴⁹.

IV. LIBIA Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD. LA INTERVENCIÓN:

RESOLUCIÓN 1973 (2011)

La Resolución 1973¹⁵⁰, que es la que acuerda la intervención en concepto de RP y en Libia, tiene como antecedente, como “aperitivo” que se tomó el CS antes del “plato fuerte”, a la Resolución 1970¹⁵¹¹⁵⁰.

Esta resolución fue adoptada en la 6491ª sesión del CS, celebrada el 26 de febrero de 2011. En cuanto a su contenido, principalmente impone una serie de sanciones al régimen y al coronel al-Qhadafi y personas cercanas, así como acuerda la remisión de la cuestión libia a la CPI, para que esta depurara las responsabilidades que considerara oportuno con motivo de los presuntos crímenes internacionales en Libia cometidos. Nada de RP ni de nada que se le parezca.

La resolución 1973, que tiene por objeto la situación en Libia, fue adoptada, por el CS de las NNUU el 17 de marzo de 2011. Había sido propuesta por Francia, Líbano (este, en representación de la Liga Árabe), RU y EEUU¹⁵¹¹⁵¹.

En un principio, las posibilidades de aprobación de la propuesta eran muy escasas, dada

Research Service. Report RL33487. 24/06/2014. Disponible en <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>.

149 Amplio análisis de los grupos yihadistas que operan en Siria: Echevarría Jesús, C. «Grupos terroristas operando en Siria». Documento de Investigación del IEEE 04/2014. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2014/DIEEEINV04-2014_GruposTerroristasOperandoSiria_CEcheverria.pdf

150 Resolución 1973 (2011), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011. Código de referencia: S/RES/1973 (2011).

151 Relativo a la propuesta: S/2011/142; S/PV.6498, pág. 2. Y l producto final, la resolución: Resolución 1973 (2011) [S/RES/1973 (2011)], aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011.

la oposición de dos miembros permanentes como son China y Rusia, así como de los miembros no permanentes más poderosos: Alemania, La India y Brasil. Ello no obstante, el apoyo de varias organizaciones internacionales cambió el panorama:

→El Consejo de Cooperación del Golfo pidió al CS, el día 7 de marzo, que adoptara todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y que condenara los crímenes cometidos contra los civiles así como el uso de armas pesadas y el reclutamiento de los mercenarios¹⁵²¹⁵². El 10 de marzo esta entidad aumenta el nivel de condena al Gobierno libio¹⁵³¹⁵³.

→La Organización de la Conferencia Islámica en reunión de urgencia (celebrada el 8 de marzo) de su Comité de Representantes Permanentes insta al CS una zona de exclusión aérea (excluyendo expresamente la operación terrestre)¹⁵⁴¹⁵⁴.

→La Liga Árabe, el 12 de marzo, le solicita al Consejo de Seguridad el establecimiento inmediato de una zona de exclusión aérea, así como zonas seguras en lugares expuestos a bombardeos, para proteger a los civiles.

→La Unión Africana, si bien de forma mucho más prudente, muestra su condena a la actitud del régimen de al-Qhadafi y a las agresiones a civiles¹⁵⁵¹⁵⁵.

La petición de la Liga Árabe va a ser la que más va a influir, va a ser la clave, para que los opositores a la Resolución 1973 pasaran a decantarse por la abstención (y con ello la Federación Rusa y China permitieran su adopción), así como para que EE.UU. se decidiera finalmente al apoyo. Con estas manifestaciones se dejaba vía libre para eliminar la totalidad de obstáculos existentes, tanto jurídicos como políticos, en el seno del CS y respecto a la intervención¹⁵⁶¹⁵⁶.

Tanto los medios de comunicación internacionales, como los miembros del CS (tanto permanentes como no), como la parte de la doctrina internacionalista que antes (en los

152 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la Responsabilidad de Proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pág. 28.

153 *Ibidem*.

154 http://www.oic-org./topic_detail.asp?t_id=5022&x_key= (Último acceso, 11 de junio de 2015).

155 Resolución 7360, del 12 de marzo de 2011.

156 Doc. PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), de 20 de marzo de 2011.

tres casos) se oponía a la Resolución 1973¹⁵⁷¹⁵⁷, entendieron que el rechazo a la intervención internacional en Libia ya no tenía sentido tras la exposición de su postura por parte de la Liga Árabe. Y es que, hasta este momento, esta organización se había mostrado siempre contraria a una intervención en Libia (como en cualquier nación árabe), sea esta del tipo que sea (incluso humanitaria):

Esto lo demuestran, con particular claridad, las palabras del representante chino en el CS: “It had not blocked the passage of the resolution, however, because it attached great importance to the requests of the Arab League and the African Union”¹⁵⁸¹⁵⁸.

Asimismo, también hicieron alusión expresa a la Liga Árabe, en sus intervenciones, los representantes de Francia, el Reino Unido, el Líbano, los Estados Unidos, Colombia y Nigeria¹⁵⁹¹⁵⁹.

Pero además de otras menciones, la propia Resolución 1973, recoge expresamente, en su párrafo 5, la importancia de la Liga Árabe en la adopción de la misma.

No obstante, a pesar de que Rusia y China, a la vista de los hechos y de sus declaraciones, no lo hicieron (como apunta R. Bermejo¹⁶⁰¹⁶⁰), si nos sumergimos en las condiciones en las que tomó la Liga Árabe su decisión, estos dos miembros permanentes hubieran encontrado motivos para seguir oponiéndose a la adopción de la Resolución 1973:

→Por un lado, al-Qhadafi y su régimen mantienen desde siempre una enemistad con los Gobiernos de los Estados del Golfo. Y en la reunión de la Liga Árabe que llevó a la adopción de la resolución donde realiza las peticiones que nos ocupan, únicamente estuvieron presentes 11 Estados, siendo la mayoría de ellos, del Golfo. Y teniendo en cuenta, además, la oposición a esta resolución de, sobre todo, Argelia y Siria¹⁶¹¹⁶¹.

→Por la otra parte, uno de los miembros tradicionalmente más importantes de la

157 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la Responsabilidad de Proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, págs. 30 y 31.

158 Cfr.SC/10200, Security Council 6498th Meeting de 17 de marzo de 2011.

159 Véase: SC/10200, Security Council 6498th Meeting de 17 de marzo de 2011.

160 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la Responsabilidad de Proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pág. 29.

161 Íbid.

Liga Árabe, como es Egipto, tenía su postura condicionada: El Estado egipcio, en una situación delicada tras la caída de Mubarak y su régimen, necesitaba demostrar al mundo que la rebelión en su país se había desarrollado y se iba a desarrollar obedeciendo a parámetros diferentes a los libios. Y la forma de mostrarlo era con su apoyo a una intervención en Libia, donde se producían esos ataques a la población civil.

Pues con estas llegamos a los debates para la aprobación (o no) de la Resolución 1973 (2011). Bajo el siguiente contexto:

a) Las fuerzas del régimen a las puertas de Bengazhi. La situación sobre el terreno evolucionaba a favor del régimen y con rapidez¹⁶²¹⁶². Con lo cual los países occidentales querían tomar medidas que cambiaran la dinámica del conflicto.

b) Poca información sobre lo que realmente ocurría a nivel humanitario en Libia (el enviado especial no tuvo tiempo para desarrollar su trabajo, sobre ello llama la atención el representante indio en el CS¹⁶³¹⁶³. Asimismo, el representante de la Federación Rusa dudaba del procedimiento que seguía el CS: «Work on the resolution was not in keeping with Security Council practice»¹⁶⁴¹⁶⁴.

c) Siendo esperable una represalia por aprobar la resolución, la cual tendría lugar en Benghazi (origen y foco de las revueltas) y podría tener como víctima la población civil. Represalia respecto de la que nadie quería asumir responsabilidad (como afirma Bermejo¹⁶⁵¹⁶⁵, un proyecto de resolución ruso llamando al diálogo político -el camino por el que se evitaría esta represalia- no tuvo éxito).

Dadas las dos últimas circunstancias [b) y c)], los autores de la propuesta de resolución se vieron obligados a aceptar cambios en la misma, destacando la admisión de que la intervención debería desarrollarse sin la ocupación del terreno¹⁶⁶¹⁶⁶.

No obstante, a pesar de la prohibición de la ocupación terrestre, desde el día 4 de junio

162 *Íbidem*.

163 Doc. 6498, *op., cit.*

164 *Íbidem*.

165 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op., cit.*, págs. 31 y 32.

166 Párr. 4 Resolución 1973. Sobre esta cuestión, ver ARTEAGA, F., «*La OTAN en Libia*», p. 2.

de 2011 se comenzó a utilizar helicópteros atacando objetivos como fuerzas terrestres, vehículos militares y equipamiento militar¹⁶⁷¹⁶⁷.

Finalmente, la Resolución 1973 (2011) fue aprobada tras una votación en la que los votos emitidos lo fueron en el siguiente sentido¹⁶⁶:

→Votos afirmativos: Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Estados Unidos¹⁶⁸¹⁶⁸.

→Abstenciones: Brasil, China, Alemania, India y la Federación Rusa.

Como se ve, tres de los miembros permanentes votaron a favor (Francia, RU y EEUU), y los otros dos, China y la Fed. Rusa, pese a las reticencias mostradas, decidieron no hacer uso del derecho de veto (como se constatan, ambas cuestiones y para ambos Estados, en las explicaciones de voto)¹⁶⁹¹⁶⁹.

A pesar de los dos tercios de votos afirmativos, este texto sale adelante con poca legitimidad internacional: la población de los Estados que se abstuvieron es más del doble que la de los que votaron “sí”. Dato “importante” este, como señala R. Bermejo¹⁷⁰¹⁷⁰.

Cabe destacar, además, que uno de los “síes”, la República Sudafricana, después, en la sesión nº. 6528 del CS, celebrada el 4 de mayo (del mismo 2011), viendo cómo se había aplicado la resolución, criticó esta aplicación, pidiendo el cumplimiento estricto de aquella y la remisión a la fiscalía de la CPI de las acciones en su cumplimiento¹⁷¹¹⁷¹.

Antes de entrar en el contenido, es conveniente ahondar en una de las circunstancias en que fue aprobada y puesta en práctica la resolución. Y es que para entender la abstención de varios Estados¹⁷²¹⁷² (lo destacaron, como quedó apuntado, La India y

167 *Agence France Press*, de 4 de junio de 2011. Consultado por última vez el 13 de junio de 2015.

168 S/PV.6498, p. 3.

169 S/PV.6498, p. 3.

170 *Ibid.*, pág. 8 para Rusia y 10 para China.

170 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op.*, *cit.*, págs. 31 y 32.

171 Doc. S/PV. 6528, p. 9, del 4 de mayo 2011, pág. 11.

Rusia en sus explicaciones de voto) existe un dato muy a tener en cuenta¹⁷³¹⁷³ (Gutiérrez Espada lo considera “de la máxima importancia”¹⁷⁴¹⁷⁴): en el momento de adopción de la resolución, la situación en Libia no se halla bien estudiada ni existen pruebas de que se hayan cometido crímenes contra la Humanidad.

Quien más había estudiado lo que nos ocupa era el enviado especial mandado por el SG a Libia. Pero como expresa el propio SG, en declaraciones efectuadas el 4 de marzo de 2011, solo 13 días antes de la adopción de la resolución: «La misión de mi Enviado Especial fue demasiado breve para llegar a conclusiones definitivas sobre la situación de derechos humanos». La resolución se adopta sin disponer del informe de este enviado especial¹⁷⁵¹⁷⁵.

Por lo que la Resolución 1973 se apoya simplemente en indicios.

En cuanto al contenido de la resolución, estos son sus cuatro grandes objetivos y sus previsiones:

► Exigencia de un alto el fuego.

► La Resolución 1973 trata de buscar una solución política para el conflicto. Amplía las sanciones impuestas contra el Estado libio y algunos de sus funcionarios y autoridades por la Resolución 1970 (2011), de 26 de febrero. Entre ellas se encuentran sanciones de carácter económico y financiero: estas, en ambas resoluciones, se hallan bajo el encabezado de “(c)ongelación de activos” y se dirigen contra al-Qhadafi y otros cargos del régimen.

► Establece, como expresa literalmente, una zona “de prohibición de vuelos”. Es decir, una zona de exclusión aérea. Con el fin de proteger a la población civil.

Existen dos excepciones sobre las que no rige la prohibición de vuelos:

→ Por una parte, no se aplica la exclusión «a los vuelos cuyo único propósito sea humanitario, como el suministro o la facilitación del suministro de asistencia, incluido

172 Doc. 6498, op., cit.

173 A este propósito, véase “*Viagra para un juicio*», *La Vanguardia*, de 17 de julio de 2011, p. 9.

174 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, 2011, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, págs. 62 y 63.

175 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, op., cit.,. Para este tema ver las páginas 56 y 57.

el material médico, los alimentos, los trabajadores humanitarios y la asistencia conexas o la evacuación de ciudadanos extranjeros de la Jamahiriya Árabe Libia»;

→Y en segundo lugar, la prohibición «tampoco se aplicará a los vuelos autorizados en virtud de los párrafos 4 y 8 (es decir, los que cuentan con la venia del CS -ambos párrafos hacen referencia a ello-), ni a otros vuelos que los Estados que actúen bajo el amparo de la autorización otorgada en el párrafo 8 consideren necesarios para el bienestar del pueblo libio (...)».

Para lograr que la zona de exclusión surta efecto y ningún avión o artilugio volador arremeta contra civiles, la resolución autoriza a los Estados (a los que hayan notificado su intención de contribuir a la aplicación de la resolución al SG de la ONU y al de la Liga Árabe) a que «adopten todas las medidas necesarias». Ello tanto mediante actuación a título nacional (individual) como a través de organizaciones o acuerdos regionales. [La legitimación para efectuar estas acciones, también resulta aplicable para las acciones requeridas para hacer efectiva la “protección de los civiles” (siguiente apartado, el cual precisamente se denomina “Protección de los civiles”).]

Ello se concreta en la posibilidad que tienen los actores arriba reflejados de derribar cualquier aparato volador, siempre que se cumplan dos condiciones:

→Necesidad. Tiene que ser necesario.

→Y protección a la población civil. Su fin tiene que ser ayudar a proteger a los civiles.

► Protección de los civiles. La zona de exclusión aérea solo constituye uno de los medios para la protección de los civiles: a pesar de lo que algunos creen (como dice Gtez. Espada), la resolución no solo prevé como medio de protección de los civiles la “prohibición de vuelos”, sino que establece más.

En concreto, el CS dispone en la resolución la posibilidad, para todos los Estados que reúnan las condiciones antes descritas y (asimismo) con las posibilidades de actuación antes descritas (véase el párrafo sobre legitimación para derribar artilugios voladores), de destruir todo artefacto y toda unidad del ejército del coronel al-Qhadafi que esté, o bien atacando (desarrollando un ataque *in actu* o bien amenazando con atacar a (en ambos casos) la población civil o las zonas pobladas por civiles de cualquier punto de

Libia (incluyendo Benghazi). Las condiciones para ello son:

→Necesidad. Igual que en lo relativo a la zona de exclusión aérea.

→Protección a la población civil. También igual.

→En este caso, y sobre las amenazas, tenemos que añadir la siguiente consideración.

Y es que si queremos guardar coherencia con lo defendido por el SG de la ONU en su informe «Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI» (abril de 2000; se trata de su informe realizado para la Cumbre del Milenio), así como con la opinión de la doctrina jurídica al efecto (a la que el mismo SG hace referencia en este punto) respecto a su indicación de que únicamente es conforme con la Carta de NNUU la respuesta frente a amenazas (si es contestación a un ataque que ya ha ocurrido, evidentemente también se ve amparado por aquella) mediante la legítima defensa (art. 51 de la Carta) en el caso de que esas amenazas sean “inminentes” (“inminente” y “latente” es la terminología utilizada por el SGONU en el informe citado), no podemos incluir (mediante una interpretación amplia de la expresión “que estén bajo amenaza de ataque” de la resolución en la posibilidad de destrucción que la resolución 1973 prevé al efecto, a las amenazas que no sean lo suficientemente claras o próximas en cuanto a su ejecución (es decir, las amenazas “latentes”). Como expresa Gutiérrez Espada, todos sabemos, desde el Informe del Secretario General a la Cumbre del Milenio (2005), que el Derecho Internacional no autoriza el uso de la fuerza armada a los Estados “cuando las amenazas no son inminentes sino latentes”¹⁷⁶¹⁷⁶.

Por tanto, los ataques frente a artilugios o unidades justificados en amenazas “latentes” no están amparados por la Resolución 1973 (con la excepción de los artefactos voladores: en este caso, no hace falta ningún ataque ni amenaza “inminente” para derribarlo, puesto que rige la prohibición de vuelos. Con lo que a un avión o similar que amenace pero de manera “latente”, también puede ser derribado con fundamento en la R. 1973. Al igual que si esa amenaza ni siquiera existe).

La protección de los civiles es una cuestión poco clara en la resolución (y, asimismo,

176 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, op., cit., pág. 58. Lo entrecomillado son palabras del SGONU, en su informe “Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI”.

está siendo utilizada a modo de ardid estratégico por la coalición¹⁷⁷¹⁷⁷. Y es que:

→El párrafo 1 de la Resolución exige el cese inmediato del fuego y el fin completo de la violencia y de todos los ataques, y abusos, contra civiles;

→El primero de los dos párrafos dedicados propiamente a la “(p)rotección de los civiles” (el 4) vuelve a ocuparse de la cuestión de autorizar «todas las medidas necesarias... para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque».

No estamos ante lo mismo en ambos párrafos: el párrafo 1 exige ataque y el 4 solo amenaza de ello. Se supone que esa amenaza de ataque tiene que venir de las fuerzas del régimen y no de los rebeldes, aunque ello no es especificado en ningún lugar.

No obstante, sobre esto último, también hay que decir que la Resolución 1973 expresa “que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles», pero ello lo dice en el preámbulo, sin valor jurídico. Además de que deja claro que las medidas deben ser las “posibles”, sin incluir a los daños colaterales que pueda sufrir la población civil, los cuales no se hallan vedados por el Derecho internacional humanitario si no son excesivos en relación con la ventaja militar que se piensa obtener con el ataque¹⁷⁸¹⁷⁸.

Por tanto, en este punto se está refiriendo también a las Fuerzas Rebeldes (quienes son acusadas de graves violaciones del DIH¹⁷⁹¹⁷⁹) y a la OTAN.

Sin embargo, teniendo en cuenta también lo anterior, la Resolución 1973 permite a la OTAN y los rebeldes “grandes” posibilidades de ataque a la población civil. Ello es totalmente deleznable, pero aún más (si es posible) por el hecho añadido de que crea desequilibrio en el conflicto, al permitírsele un menor margen de actuación a las fuerzas gubernamentales.

Además, estando, como estamos, en situación de conflicto armado, el concepto y la protección de los civiles únicamente puede determinarse conforme a lo previsto por el

177 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” *op., cit.*, pág. 47.

178 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” *op., cit.*, pág. 48.

179 <http://www.hrw.org/es/world-report-2012/libia>, párrafo 7º bajo el epígrafe “El conflicto armado”. Consultado el 11 de junio de 2015.

DIH, más las normas internacionales de pertinencia en materia de DDHH. Y esto parece ser que no se ha realizado así, pareciendo (a su vez) que la protección de civiles se desarrolló con mayor amplitud que la permitida por las normas referidas, incluyendo como civiles a miembros del bando rebelde (amplitud solo para ellos, claro; no para el bando gadafista).

Apuntar que, como he expresado, la formulación de la resolución al indicar qué es lo permitido, tanto en el caso de infracción de la zona de exclusión aérea como de que un artilugio o unidad del ejército al servicio de la Jamahariya Árabe Libia quebrante el apartado “Protección de los civiles” de la misma resolución, es la siguiente: “todas las medidas necesarias” para lograr el cumplimiento de la prohibición de vuelos o para proteger a los civiles (respectivamente).

Formulación ambigua, lo cual crea problemas. Después se ahondará en ello.

Debemos buscar cuál es la intención del CS con la Resolución 1973 (2011).

Y en las explicaciones de voto solo uno de los 15 miembros del CS admitía como objetivo de la resolución el derrocamiento de al-Qhadafi: el Reino Unido¹⁸⁰¹⁸⁰ (advírtase, eso sí, la importancia de este en la configuración del CS, siendo miembro permanente; además, hay que recordar que Reino Unido es uno de los cuatro promotores de esta resolución, por lo que, por su parte, la intención de echar abajo el régimen entonces vigente en Libia venía ya enquistada en el Proyecto de Resolución). En cuanto a los otros 14¹⁸¹¹⁸¹, algunos deseaban “tirar abajo” a la dictadura gadafista, pero no mediante la Resolución 1973 (Francia, EE.UU., Alemania y Portugal); otros no se pronunciaban sobre la continuidad o no, de aquel, en el poder (Líbano, Bosnia y Herzegovina, Nigeria, la República Sudafricana, Colombia, Brasil y la India) y, por último, China y la Fed. Rusa pretendían la subsistencia de al-Qhadafi en el mando¹⁸²¹⁸². Ello sumado a las declaraciones del SG, Ban Ki-moon: «las medidas previstas en la resolución 1973 (2011) obedecían a un objetivo primordial, a saber, salvar la vida de los

180 *Doc. 6498, op., cit.*

181 *Íbidem.*

182 Sobre este tema, *cfr.*

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/03/110317_bloqueo_onu_china_rusia_exclusion_aerea_libi_a.shtml

civiles inocentes», expresando además que aquella no fue ideada “para sustituir el régimen libio”¹⁸³¹⁸³. Con lo cual la máxima representación diplomática de NNUU también niega el derrocamiento como objetivo de la Resolución 1973.

Es decir, y por mor de todo lo anterior: a pesar de la ambigüedad, provocar la caída de al-Qhadafi queda descartado como fin de la susodicha Resolución 1973. No obstante, como veremos, la aplicación práctica de la misma no va en consonancia con esta realidad.

Tras esta comprobación en cuanto al fin de la resolución, toca concluir lo permitido por la misma: la Resolución 1973 autoriza a los Estados miembros que se ofrecieron al respecto (tanto de manera individual como mediante organizaciones o acuerdos regionales), a emplear todas las medidas precisas (incluido el uso de la fuerza armada) conectadas causalmente y de forma directa (en ambos casos) con la protección de la población civil, en cualquier punto de Libia (la Resolución aclara expresamente “incluida Benghazi”; como apunta Bermejo García¹⁸⁴¹⁸⁴, no se entiende muy bien el porqué de de este innecesario esclarecimiento, puesto que forma parte de la nación libia y/o con el acatamiento de la zona de prohibición de vuelos establecida. En cuanto a la protección de la población civil, esta se concreta en la obligación de que (las medidas) vengan motivadas por evitar un ataque o por una amenaza de ataque, en cuyo caso este debe ser “inminente” o próximo.

Evidentemente, todo uso de la fuerza que no cumpla con estas condiciones aquí reseñadas no obtiene la autorización y, por tanto, es contrario a Derecho¹⁸⁵¹⁸⁵.

Estrechamente relacionado con aquello, la Resolución 1973 prevé (como también hacía la 1970) el embargo de armas¹⁸⁶¹⁸⁶.

Interesa destacar que la Resolución 1973 no menciona de manera expresa el concepto

183 DEEN, T., «Ban Ki-moon desmiente planes de derrocar a Gadafi» (*Naciones Unidas*, 24 marzo (IPS), p. 1 (<http://ipsnoticiaas.net/print.asp?idnews=97838>) (Última visita: 31 de mayo de 2015)

184 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op., cit.*, pág.33.

185 *Art. 2.4 Carta de las NNUU.*

186 *Párrafos 13-15 de la Resolución 1973 (2011). Y en cuanto a la Resolución 1970 (2011); párrafos 9 y 10.*

“Responsabilidad de Proteger”¹⁸⁷¹⁸⁷, aunque sí que lo recoge en el preámbulo en lo relativo al Estado libio (no a las NNUU), afirmando la responsabilidad que tienen las autoridades de aquel de proteger a su población y, por otra parte, varios representantes de gobierno de los Estados de la coalición han declarado públicamente acerca de la responsabilidad de proteger que recae sobre las NNUU respecto de los libios (entre ellos, Trinidad Jiménez, en aquel entonces ministra española de Asuntos Exteriores¹⁸⁸¹⁸⁸).

Tampoco se refiere expresamente la Resolución 1973 a la intervención humanitaria. A pesar de ambas ausencias en la literalidad del texto en cuestión, algunos de los aspectos que encierra el concepto RP y el de intervención por causas humanitarias están presentes en la resolución. No obstante, tal y como apunta la doctrina oficial, los elementos objetivos para la adopción de la Resolución 1973 no se dan (en el conflicto libio) de manera clara.

En lo relativo a los fundamentos de la Resolución 1973 (2011), que es lo mismo que decir “los fundamentos de la intervención en concepto de RP (2011)”, el CS considera que¹⁸⁹¹⁸⁹:

→ Los DDHH en Libia son sistemáticamente violados, con detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas e incluso ejecuciones sumarias;

→ Y además, que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil «pueden constituir crímenes de lesa humanidad».

Hay que destacar, por su importancia, la falta de claridad y precisión de la que adolece la Resolución. Se habla de «grave y sistemática violación de derechos humanos», especificando solo que se trata de desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias y casos de tortura; sin más que enumerar estas ilegalidades, las cuales, por otra parte, no alcanzan para el presupuesto objetivo de la RP (como apunta

187 Véase MANGAS MARTÍN, A., «La autorización del uso de la fuerza en Libia», *op. cit.*, p. 3.

188 Lo declaró, entre otros, en su DISCURSO ANTE LA XVI SESIÓN DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (Ginebra, 28 de febrero de 2011) Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Discursos%20T.Jimenez2011.pdf>. Pág. 21. Consultado por última vez el 2 de junio de 2015.)

189 *Preámbulo Resolución 1973 (2011)*.

Bermejo García¹⁹⁰¹⁹⁰), que únicamente cubre los ataques frente a cuatro categorías de crímenes concretos, todos de extrema gravedad: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad¹⁹¹¹⁹¹.

“Casos de tortura” existen en muchos países, incluido el nuestro; y ello no justificaría una intervención en calidad de RP en España.

La resolución expresa que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que se han producido, “*pueden* constituir crímenes de la lesa humanidad”. No concreta si los ha habido o no, lo que debería precisar.

Las intervenciones por mor de RP (como también las anteriores en el tiempo, referidas como “por razones humanitarias”) se tienen que llevar a cabo por graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos o del Derecho internacional humanitario, y esto no ha ocurrido en este caso.

No se hace referencia a informe alguno, ni siquiera de ONG. La Resolución 1973 se adopta con anterioridad al informe del enviado especial del SG a Libia, por lo que no se prueban las realidades que deben ser probadas, el contenido de la resolución es muy pobre.

Ahora todo apunta a que se han cometido por ambas partes, y si antes los ha habido en la represión a la población civil llevada a cabo por el régimen libio, se tendría que haber precisado.

Como afirma R. Bermejo: “(e)videntemente, una Resolución de esta índole, por su carácter excepcional, debe mostrar pruebas de esos crímenes, de su magnitud y de los eventuales riesgos de la no intervención”. Añade este autor que una intervención de este tipo estaría justificada en Benghazi, pero no como se ha hecho¹⁹²¹⁹².

Como no se han aportado las pruebas en cuestión, la resolución es altamente débil en cuanto a su estructura y las sospechas sobre su ilegalidad son considerables.

Los únicos datos¹⁹³¹⁹³ que se poseían para justificar la intervención eran:

→Centenares de muertos. Este dato no es tal; muy oscuro, sin alcanzar la veracidad

190 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op.*, *cit.*, págs. 44 y 45.

191 Naciones Unidas. *Documento Final. 2005. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Doc. A/RES/60/1.*

192 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op.*, *cit.*, pág. 45.

193 *Sobre esta cuestión, consúltese: ARTEA GA, F., «La OTAN en Libia», op.*, *cit.*, 3. (Bermejo recoge su doctrina en: BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op.*, *cit.*, pág. 33)

necesaria para constituir prueba.

→Refugiados y evacuados y refugiados: aproximadamente 300.000 en el momento de iniciarse la intervención. Tras ello, aumentaron hasta rondar los 900.000 a fines de junio (según la Oficina de Asistencia Humanitaria de NNUU)¹⁹⁴¹⁹⁴.

Como no existen datos que justifiquen el elemento objetivo de la RP, habría que considerar que el Consejo de Seguridad ha aprobado una resolución *ultra vires*, por lo que se ha excedido en sus competencias.

Pero es que, la no justificación de la intervención en Libia se ve agravada si la comparamos con otros casos de estas mismas fechas: inacción del CS en casos similares (Egipto, Yemen, Bahrein) o incluso peores, como el de Siria (que será objeto de análisis en el apartado 5 del presente TFG, y que será comparado con el libio en el apartado 5). Finalmente, la coalición internacional consiguió su objetivo: al-Qhadafi murió asesinado el 20 de octubre, y su Gobierno fue echado abajo, con lo que el conflicto terminó¹⁹⁵¹⁹⁵.

APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA

El día después de aprobarse la Resolución 1973 (2011), esto es, el 18 de marzo, el Ministro de Asuntos Exteriores de Libia (Musa Kusah) comunica la aceptación de un alto el fuego (como la propia resolución demandaba), solicitando su supervisión por delegaciones internacionales (en concreto, de Malta, Turquía y Grecia) , y por tanto cumplía de manera estricta con el primer párrafo de la Resolución 1973.

Sin embargo el día, a su vez, siguiente (19 de marzo) tienen lugar las dos primeras acciones militares de la intervención. La coalición proporciona como motivo de ello que el régimen no ha respetado, pese a las promesas del día anterior, el alto el fuego.

→Aviones franceses destruyen, en las cercanías de Benghazi, una agrupación de tanques del ejército libio.

→Poco después, el mismo 19, un grupo de buques de RU y EEUU disparan misiles de crucero *Tomahawk* contra sistemas de defensa antiaérea y unidades de artillería. Es la

194 ARTEAGA, F., «La OTAN en Libia», *op.*, *cit.*

195 <http://edition.cnn.com/2011/10/20/world/africa/gadhafi-2011-timeline/> Consultado por última vez el 7 de junio de 2015.

denominada Operación *Odissey Dawn*, que consigue hacer realidad la zona de protección de vuelos que se había dispuesto¹⁹⁶.

Estas dos acciones dan inicio a la intervención, en Libia, de una coalición internacional integrada por 14 Estados: Dinamarca, Polonia, Francia, Reino Unido, Grecia, Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Noruega, Italia, Turquía, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, así como España.

La gestión de la zona de exclusión aérea es asumida, el día 24 de marzo, por la OTAN¹⁹⁷, quien unos días más tarde lo hace extensivo al mando total, incluyendo las operaciones de “protección de los civiles”. Al hacerse cargo la OTAN de sus primeros cometidos, las acciones de la coalición se convierten en la Operación *Protector Unificado* (no obstante, esta no es una operación de la OTAN en sentido estricto, sino que se trata de una operación que la organización en cuestión desarrolla por delegación de un grupo de Estados que se han comprometido a aplicar la Resolución 1973).

Consiguientemente, la OTAN no está funcionando en Libia como una alianza ni en sentido jurídico ni político, sino que, como señala R. Bermejo (siguiendo a F. Arteaga)¹⁹³, “está siendo utilizada como una caja de herramientas a la que sus miembros recurren para llevar a cabo las operaciones”.

A pesar de lo que pueda parecer, estas dos actuaciones se ajustan (como es opinión de Gutiérrez Espada) a la autorización vía R. 1973:

→La destrucción de carros de combate cerca de Benghazi, respondía a una “amenaza inmediata”: advertencias amenazas de represalias que al-Qadhafi y su hijo dirigieron públicamente contra los ciudadanos de Benghazi tras haber tomado estos dicha población, que hacían esperable que los tanques de combate (que fueron el objeto de destrucción de los aviones de Francia) que avanzaban hacia Benghazi eran el medio para ejecutar (y de manera muy próxima en el tiempo) la amenazas lanzadas.

→En cuanto a la acción desarrollada por buques anglosajones, encuentra su justificación en el hecho de que esos ataques (volviendo con Gutiérrez Espada y el art. citado; el entrecomillado es suyo¹⁷⁵) “resultaban absolutamente imprescindibles para

196 *BBC Monitoring Newsfile de 18 de marzo de 2011* (<http://www.monitor.bbc.co.uk>) (Última vez consultado: 19 de mayo de 2015)

197 http://www.nytimes.com/slideshow/2011/03/25/world/africa/20110326-LIBYA.html?_r=0 (Última consulta: 11 de junio de 2015)

imponer una zona segura de prohibición de vuelos”.

Si bien este comienzo (y tan comienzo) de la intervención respetando la autorización, situándose dentro de sus límites; ya enseguida (a partir de estas dos primeras actuaciones) se pudo ver como la resolución era incumplida por la coalición. Y es que la finalidad de la actuación de esta no fue la protección de los civiles, sino la defensa de uno de los bandos militares, el rebelde. Y evidentemente, los combatientes rebeldes en conflicto con las fuerzas del Estado no son población civil. Ello queda reflejado hasta en publicación oficial de uno de los Estados integrantes de la coalición y miembros de la organización que la dirige (OTAN): “Apoyo a los rebeldes” y párrafos bajo este título, dentro del artículo “Operación Internacional en Libia”, en la edición de esa fecha (marzo-abril 2011) de la Revista Española de Defensa¹⁹⁸¹⁹⁸.

Esta realidad fue puesta de manifiesto por el SG de la Liga Árabe, Amr Moussa¹⁹⁹¹⁹⁹, así como en sesiones del CS, por los representantes de China, Rusia, Venezuela y la República Sudafricana (país que había votado afirmativamente a la resolución).

No se ha procedido solo en los casos propiamente autorizados por la resolución, sea con motivo de la zona de exclusión aérea (sistemas de defensa antiaérea o de misiles del régimen, así como los aviones de este burlando la prohibición de vuelo) o de la protección de los civiles (fuerzas que cumplieran los requisitos de ataque o amenaza “inminente” a la población civil). Dado que también han sido objeto de ofensiva de la coalición puestos de control o de mando y edificios gubernamentales sin conexión con ataques *in actu* a los civiles o amenazas “inminentes” a los mismos.

Y es que no se puede permitir “todo lo necesario”, existen límites: no se puede equiparar la causa de la causa a la causa del mal causado. Por mucho que Qhadafi fuera la causa de los ataques a la población civil libia, no se puede destruir al dictador sin más motivo que ello.

Como anteriormente había apuntado de pasada, la dicción que utiliza la Resolución 1973 al indicar qué concretas actuaciones pueden desarrollar los Estados que satisfagan los requisitos para cumplir con los concretos fines establecidos en la resolución (donde

198 «Operación Internacional en Libia», *Revista Española de Defensa*, marzo-abril 2011, pp. 6-17 (p. 7).

199 *The Straits Times* de 2 de marzo de 2011 (<http://www.straitstimes.com>) (Consultado por última vez el 22 de mayo de 2015).

destacan la zona de exclusión de aérea y la “protección de los civiles”), incurre en altas dosis de ambigüedad. Permite “todas las medidas necesarias”. Y es que (por lo menos algunos de) los Estados que la votaron afirmativamente sabían que no la iban a aplicar como quedaba adoptada.

Se prevé que las medidas a adoptar se decidan por la coalición, la Liga Árabe y el SG de la ONU, pero en la práctica lo que sucede es que la coalición decide por sí sola. Por tanto, desde casi el principio de la intervención, decide la OTAN.

Como analicé antes (y a pesar de esa intención entre sus votantes), provocar la caída de al-Qhadafi, aun con la ambigüedad, no se halla permitido por la resolución. Pero la coalición puede refugiarse en aquella cualidad de esta para realizar las acciones para cumplir sus objetivos (estén permitidos estos por la resolución o no) y alegar que la resolución lo permite, aunque no sea (y respecto de algunas acciones desarrolladas en la práctica, no lo es) así. Pretender incluir dentro de lo permitido por la resolución todo esto es desvirtuar su literalidad y sus fines.

Esta crítica a la ambigüedad de la resolución es compartida, tanto por los representantes en el CS de La India, y de los miembros permanentes ruso y chino²⁰⁰²⁰⁰) como por reconocidos autores doctrinales (como Gutiérrez Espada y R. Bermejo²⁰¹²⁰¹).

Los Estados de la coalición internacional aprovechan la ambigüedad de los términos de la resolución (desnaturalizándolos, así) para aplicarla con libertad. En efecto, la mayoría de sus miembros entienden²⁰²²⁰² que la resolución permite un abanico amplio de posibilidades en el recurso a los medios militares, de modo que no solo las fuerzas aéreas libias, misiles, armas antiaéreas... se podrían atacar, sino que además determinadas fuerzas terrestres y otras capacidades militares, entre las que estarían los puestos de control o de mando. Y ello alegando de antemano (por lo que sin presunción de inocencia) que suponen un peligro para la población civil, sin ser necesario

200 *Vid.* respectivamente las intervenciones de los Sres. Haardeep Singh Puri (representante de La India), Churkin (Rusia), Li Baodong (China) y Mashabane (Sudáfrica) en la 6528ª sesión del Consejo de Seguridad de 4 de mayo de 2011 (S/PV.6528, pp. 8, 9, 10 y 12). En el caso de Venezuela: *S/PV.6531 (Resumption 1)*, p. 21.

201 *Véase* GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, *op.*, cit. Pág. 68; y BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op.*, cit., págs. 44-45.

202 *Ver SC/10180-AFR/2120, de 22 de febrero de 2011.*

comprobar la realidad o no de esa presunta amenaza.

Gracias a la amplitud de sus términos, se ha defendido incluso que la resolución permite ataques contra la vida del coronel al-Qhadafi y de quienes le rodean. Esta interpretación la han sostenido, por ej., la OTAN en alguno de sus comunicados²⁰³²⁰³, y autores doctrinales ligados a Universidades británicas, como²⁰⁴²⁰⁴ Dapo Akande, del St. Peter's College, University of Oxford; Philippe Sands, de la University College London²⁰⁵; Malcolm Shaw, de la Leicester University, así como Ryszard Piotrowicz, de la Aberystwyth University (Gales).

Este último se expresa con la siguiente claridad²⁰⁴, refiriéndose al Gobierno del Reino Unido pero siendo ello aplicable a todos los Estados que defienden, en el CS, la aprobación de la resolución: “The government is acting prudently in not clarifying this now because to do so might limit its freedom of action later, or reveal just how far it is prepared to go”. Y es que la necesidad de mantener la ambigüedad fue el motivo por el que las preguntas de China, la Federación Rusa y la India, no obtuvieron contestación.

Y bajo mi opinión ello no es correcto. Como defienden otros internacionalistas, como C. Gtez. Espada y R. Bermejo G^{a205205}, quien se pronuncia con especial rotundidad: “Por nuestra parte, lo primero que queremos señalar es que no compartimos en absoluto estas opiniones, pues no es ése ni el tenor ni el espíritu de la Resolución.”

Las fórmulas amplias justifican el uso de la fuerza bajo determinados requisitos, pero no eliminan la necesidad del directo vínculo entre aquel uso y los supuestos para los que se permite (en este caso, la zona antiaérea, un ataque a la población civil o una amenaza real, tangible y próxima de que aquel tenga lugar).

203 Cfr. «R.M.de R. (Bruselas, 22/06/2011): «La OTAN justifica los ataques», pp. 1-2 (p. 1) (<http://www.elpais.com>) (Consultado por última vez el 3 de junio de 2015)

204 Véase, al respecto, AKANDE, D., «What does United Nations Security Council resolution 1973

permit?», <http://www.ejiltalk.org> (entrada de 16 de julio de 2011). Con citas de PH. Sands, M. Shaw y R. Piotrowicz. Véase también, la interesante pregunta de Daniele Perissi al propio Dapo Akande, enlace a ella: <http://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/comment-page-1/#comment-6456>.

205 Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, op., cit., págs. 69 y 70; y BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” op., cit., pág. 35.

La resistencia gadafista ha influido en la coalición a la hora de aumentar su presencia en Libia con ese exceso en su actuación respecto de lo permitido por la Resolución 1973: los partidarios de la intervención imaginaban que al-Qhadafi huiría del Estado o se rindiera tras los primeros bombardeos o, a más tardar, en las primeras semanas. Lo cual no ocurrió, por lo que paulatinamente la aplicación práctica de la resolución se ha ido separando de su contenido y fines. Los objetivos de la Resolución 1973 son la protección “de los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque”, mientras que el de su aplicación práctica es conseguir, de cualquier manera, que al-Qhadafi abandone el poder (destaca en este objetivo el papel de Francia y su presidente en aquellos momentos, motivo por el cual en ese país se utiliza, con esa rotundidad, el nombre “Guerre de Sarkozy”²⁰⁶²⁰⁶ para referirse a la libia. Utilizan la resolución para alcanzar su meta relativa al conflicto libio: ya el 29 de marzo de 2011, se reúnen en Londres representantes de 48 países y organizaciones internacionales, estando entre aquellos todos los miembros de la coalición internacional, para pedir que el coronel al-Qhadafi se vaya del poder²⁰⁷²⁰⁷; el 31 de mayo del mismo año, la portavoz de Catherine Ashton (alta representante de Política Exterior y de Seguridad Común de la UE), Maja Kocijancic, declaraba: “(...) el coronel Gadafi no está realmente dispuesto a irse y es algo que hemos pedido muy claramente”. El 16 de julio de 2011, día después del reconocimiento formal de los EE.UU. al CNT, afirmaba²⁰⁸²⁰⁸: “(...) emisarios estadounidenses se han reunido con representantes del régimen de Muamar el Gadafi para transmitirles el ‘claro y firme’ mensaje de que el líder libio debe irse. ‘El encuentro no fue una negociación, fue la entrega de un mensaje. El único movimiento posible para Gadafi es dimitir’²⁰⁹²⁰⁹.

El Estado mayor de las fuerzas de la coalición, en reunión celebrada el 30 de agosto en Doha (Qatar), decidió proseguir las operaciones bélicas, apoyando así las tesis

206 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op. cit.*, pág. 53.

207 *Cfr. The New York Times On line, 30 de marzo de 2011. Enlace:*
http://www.nytimes.com/2011/03/30/world/africa/30london.html?_r=0 Última consulta: 8 de junio de 2015.

208 <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/15/internacional/1310740239.html> Último día consultado: 1 de junio de 2015.

209 http://internacional.elpais.com/internacional/2011/07/19/actualidad/1311026401_850215.html Última consulta: 27 de mayo de 2015.

defendidas por el cabeza de las fuerzas rebeldes, el cual ha señalado que esas operaciones eran esenciales para cumplir con el objetivo que es, ni más ni menos, eliminar los «restos» del régimen²¹⁰²¹⁰.

No solo apoyo político, si no que aunque continuaban aseverando que lo que hacían era proteger a la población civil, en realidad tomaban partido en los combates interviniendo militarmente en favor de las Fuerzas Rebeldes [como expresa Jesús A. Núñez Villaverde, director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria -IECAH-, “(l)a intervención aliada en Libia se está convirtiendo en el apoyo aéreo a uno de los bandos (el de los rebeldes²¹¹²¹¹”].

Y no solo (una vez más) en los planos militar y político. También en otros, como el financiero: “(l)os aliados crean un fondo con dinero de Libia para los rebeldes»²¹²²¹².

El objetivo de la coalición internacional es, pura y simplemente, arrebatarle el poder a al-Qhadafi.

En los primeros momentos (solo los más inmediatos) tras la adopción de la Resolución 1973 se atacaban blancos necesarios para salvaguardar la zona de exclusión aérea y la protección civil, pero ya muy pronto se pasó a embestir contra edificios gubernamentales, entre otros objetivos que no tienen relación ni con la zona de prohibición de vuelos ni con la protección de la población civil²¹³²¹³.

Como se expresa literalmente Romualdo Bermejo²¹⁴²¹⁴, “(d)esde este prisma, es evidente que se ha protegido más a los militares rebeldes y a los civiles armados que luchan contra las fuerzas gubernamentales que a los civiles” (esta opinión también se pudo ver en el antes citado debate en el que participó Dapo Akande, remitiéndome a la pregunta antes recogida).

210 Sobre este punto, cfr. «Lybie: la famille Kadhafi dispersée, les rebelles avancent vers Syrte», *Le Monde* (digital), de 30 de agosto de 2011.

211 http://elpais.com/diario/2011/06/13/sociedad/1307916001_850215.html Último día consultado: 6 de junio de 2015.

212 <http://www.elpais.com/articulo/internacional/> Último día consultado: 3 de junio de 2015.

213 *El País*, edición digital del 8 de junio de 2011. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/OTAN/bombardea/intensamente/palacio>.

214 BERMEJO GARCÍA, R., “*La protección de la población civil...*” *op., cit.* También ver, sobre este punto, cfr. «Lybie: la famille Kadhafi dispersée, les rebelles avancent vers Syrte», *Le Monde* (digital), de 30 de agosto de 2011.

Esto rompe con multitud de principios básicos del Derecho internacional, violando de manera clara el principio de no intervención en asuntos internos; así como el Derecho internacional humanitario.

Y es que lo que ocurría en Libia no era una represión de inocentes (como querían creer a la opinión pública, hasta que pudieron, los miembros de la coalición), si no una guerra civil.

Pero además, al tomar partido militarmente por el bando rebelde, a la coalición, en numerosos ataques, se le ha ido la mano y ha provocado la muerte a decenas de civiles²¹⁵.

En cuanto al embargo de armas, la coalición, además de no impedir la llegada de armas, suministro y mercenarios, que ha sido, respecto de los tres, constante; además, también ha armado a los rebeldes²¹⁶.

En lo relativo a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto, uno de las finalidades de la Resolución 1973 (y también de la 1970). Las negociaciones fracasaron porque²¹⁷:

→La insistencia, tanto de los Estados miembros de la coalición como de las Fuerzas Rebeldes, en pedir que Qhadafi abandone el poder como requisito previo para entablar las negociaciones.

→Los bombardeos de la coalición impidieron el normal desarrollo de las negociaciones, como indica J. Zuma, presidente de Sudáfrica (el miembro del CS que aprobó la resolución y después criticó su aplicación), que acudió como mediador en las conversaciones, enviado por la Unión Africana. Jacob Zuma declaró además que El Presidente sudafricano aseguró además que el cabeza del régimen libio aceptó la hoja de ruta propuesta por la UA, que tenía como objetivo abrir un proceso de negociación que sirviera como base a un nuevo mapa político en la nación y que consistía en el cese de

215 Por ejemplo: http://www.huffingtonpost.com/2011/06/19/libya-nato-bombing-civilian-casualties_n_879903.html.

216 Una muestra de ello:

<http://www.elpais.com/articulo/internacional/guerra/vez/privada/elpepiint/20110617el> *Diario El País*. 17/06/2011. (Consultado el 29 de abril de 2015)

217 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” *op., cit.*, pág. 37, nota 105.

las hostilidades, incluidos los bombardeos de la coalición²¹⁸²¹⁸.

→ Tanto el coronel al-Qhadafi como sus familiares y personas del régimen más cercanos a él habían sido ya, por la Resolución 1970, remitidos a la CPI; la dificultad creció con la orden de captura del líder del Estado (así como su hijo Saif al Islam y su cuñado Abdula Sanusi, jefe del espionaje interior) emitida por la propia CPI, el 28 de junio (de 2011)²¹⁹²¹⁹.

Para intentar justificar la actuación de la coalición, el representante de los Países Bajos (Estado miembro -además, uno de los fundadores- de la OTAN, pero no miembro de la coalición), en el debate abierto sobre “la protección de los civiles en los conflictos armados”, celebrado el 10 de mayo de 2011 por el CS, defendió, en su intervención, que la resolución no contenía simplemente el principio RP sino uno más amplio: la “protección de los civiles”²²⁰²²⁰.

Este es, según él, un principio (aunque interrelacionado con ella) distinto, tanto en origen como en contenido, a la RP, y “su objetivo es proteger la seguridad general, la dignidad y la integridad de todos los seres humanos, mientras que, al mismo tiempo, se centra particularmente en situaciones de conflicto”, permitiendo, entre otras medidas más moderadas, incluso la fuerza armada contra el bando que no respeta los derechos de los civiles.

A su vez, la RP «se centra en cuatro crímenes concretos, a saber, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, ya sea que se cometan en los conflictos o en otras situaciones».

Por tanto la “protección de los civiles” posee una extensión mayor si bien, por otro lado, para aplicarse tenemos que hallarnos en conflicto armado (mientras que para la RP esto último no es necesario).

Dado que (como se apuntó unas líneas atrás) este principio y la RP se hallan interrelacionados, comparten los mismos fundamentos normativos:

-A. La satisfacción del objeto que configura su ámbito, a su vez, objetivo, es

218 http://internacional.elpais.com/internacional/2011/05/31/actualidad/1306792801_850215.html

Última consulta: 17 de mayo de 2015.

219 http://elpais.com/diario/2011/06/28/internacional/1309212006_850215.html *Diario: El País. Último*

día consultado: 30 de abril de 2015.

220 *Cfr. SPV. 6531, p. 24.*

responsabilidad primordial del Estado en cuestión;

-B. La CI desempeña una función de apoyo en la puesta en práctica de los dos principios;

-C. La prevención y el establecimiento de mecanismos de alerta son aspectos fundamentales en ambos.

-D. Por último, ni un principio ni el otro implican que tenga que recurrirse necesariamente a la intervención de tipo militar.

El representante neerlandés afirma que el de la protección de los civiles (como principio) es el alcance y la interpretación que se le dio a la Resolución 1973, así como a su antecesora, la R. 1970. Estas son sus declaraciones al efecto²²⁰:

“In Libya, the implementation of resolutions 1970 (2011) and 1973 (2011) by the coalition resulted in the protection of civilians and the prevention of massive crimes against humanity in Benghazi and other cities in the country.”

En esta dirección, aunque no de forma tan meridiana como la neerlandesa, van los representantes de Chile, Turquía y Austria²²¹²²¹.

El representante noruego (Knut Langeland), no obstante, se muestra²²²²²² más prudente y matiza a los ya referenciados, defendiendo la RP en lugar de la “protección de los civiles”. Las declaraciones del representante de Noruega son más acordes con el Derecho internacional positivo en la materia, como señala Bermejo²²³²²³.

Varios informes de las NNUU, destacando un par del SG, apuntan a este principio, si bien de manera no muy articulada²²⁴²²⁴.

Para C. Gtez. Espada, a pesar de la creciente importancia de la protección civil en el Derecho Internacional, creciente de este idea en las relaciones internacionales; no por ello ha nacido un nuevo principio, sostener lo contrario sería “ir demasiado lejos y

221 *Cfr. S/PV. 6531, op. cit., pp. 9, 12 y 17.*

222 *Ibid., p. 11.*

223 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” *op., cit.,* págs. 49 y 50.

224 A este respecto, ver los Informes del Secretario General de las Naciones Unidas A/64/864 y S/2010/579.

demasiado de prisa”²²⁵.

Máxime si tenemos en cuenta que, como señala R. Bermejo, el Derecho de Guerra ya posee normas jurídicas (que incluso prevén sanciones) que obligan a las partes en conflicto a la protección de los civiles. No existe laguna en lo relativo a esta materia. Además, nos encontramos también con la barrera del principio de no intervención en asuntos internos: una transgresión de este último no puede nacer de una manera tan sencilla como lo haría el principio en cuestión, “protección de los civiles”, si consideráramos que existiera²²⁵.

A pesar de no contener el Derecho internacional vigente el susodicho principio, lo cierto es que lo que parece es que la OTAN ha aplicado la Resolución 1973 según el principio “protección de los civiles”. Ello plantea importantes problemas. La Resolución 1973 no prevé la “protección de los civiles” pero, si lo hiciera, tampoco podría aplicarse, pues el CS está sujeto al Derecho internacional y el principio “protección de los civiles” no se halla dentro de este. Por ello para evitar incurrir en actos *ultra vires* este órgano *onusiano* tiene que adoptar y aplicar sus resoluciones sin ese principio “protección de los civiles”.

En conclusión, con la resolución que autorizaba la RP en Libia, lo que hemos efectuado es, a fin de conseguir uno democrático, derribar *manu militari* el régimen existente. Occidente (el cual se dice civilizado) ha intervenido en una guerra civil apoyando a un bando y atacando al otro. Y, como Gtez. Espada opina²²⁶, el fin no justifica los medios en el Derecho internacional contemporáneo. Una cosa es defender a los civiles de los ataques sufridos durante una guerra civil, y otra cuestión muy distinta es tomar parte en el conflicto por una de las fuerzas armadas combatientes. La coalición internacional ha dejado a aquel, al Derecho internacional, en una encrucijada.

El CS demuestra su apoyo a esta agresión al orden jurídico internacional al aprobar, inmediatamente después de ver la aplicación práctica de la resolución 1973 (2011), su resolución 2009 (2011), de 16 de septiembre, que también trata sobre la situación en

225 Para los dos autores: GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, op., cit., pág. 71.

226 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro»...”, op., cit., págs. 71 y 72.

Libia, teniendo como única declaración sobre la aplicación práctica de aquella la siguiente:

El CS «(t)oma nota de los acontecimientos en Libia, *acoge con beneplácito* la mejora de la situación en ese país y *aguarda con interés* que reine la estabilidad en Libia» (resolución 2009; la cursiva está en el original de la resolución).

Es decir, da su visto bueno a tan criticable puesta en práctica.

Algunos miembros de la doctrina oficial²²⁷²²⁷ han afirmado con ahínco el exigente cumplimiento de la legalidad de la intervención en Libia. Y expresan, a su vez, la ilegalidad de las intervenciones de Kosovo (1999) e Irak (2003). Cuando, ciertamente, las situaciones que se venían en ambos lugares eran mucho peores que en Libia: aquí no ha habido matanzas como la de Srebrenica, ni asedios como el de Sarajevo, ni genocidios como el sufrido por los kurdos y comandado por Saddam Hussayn.

Resulta evidente que la aplicación práctica de la Resolución 1973 no lo constituye ni de la RP ni del DIH, sino que va mucho más allá, tomando parte del conflicto mediante su inclusión dentro de uno de los bandos, el rebelde. En la aplicación de la Resolución 1973, como expresa R. Bermejo²²⁸²²⁸, han “saltado por los aires” tanto el principio de proporcionalidad como la propia RP²²⁹²²⁹.

Todo ello se ve favorecido por el hecho de que, a pesar de que la intervención se ha desarrollado con autorización de la ONU (por medio del CS) pero sin su verdadero control directo (a pesar de que se constituyó, con la Resolución 1979, un Comité de Sanciones con los miembros del Consejo de Seguridad -es algo habitual en estos supuestos-, y que la propia Resolución 1973 prevé, por solicitud de Rusia y China -los dos únicos miembros permanentes del CS pero no de la coalición-, un Grupo de hasta ocho expertos para, entre otras cosas, formular recomendaciones); a ello hemos de añadir, además, el SG no se ha ocupado mucho de la cuestión.

227 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...”, op., cit., pág. 40.

228 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...”, op., cit., pág. 50.

229 *Human Rights Watch*, Genocide in Iraq: the Anfal campaign against the Kurds, julio de 1993,

<http://www.hrw.org/reports/1993/iraqanfal/>; CLWYD, A., «Why did it take you long to get here?», en CUSHMAN, Th (ed.): *A matter of principle: humanitarian arguments for war in Iraq*, Berkeley, University of California, 2005, pp. 311-312.

La solución para lo que requería Libia, según opinión de Bermejo García (todo el párrafo constituye doctrina suya²³⁰²³⁰), hubiera sido fácil. Los dos miembros permanentes que presentaron la propuesta de resolución, Francia y Reino Unido, disponen de *battlegroups* (Se trata de unidades compuestas usualmente de un batallón de infantería o un regimiento acorazado. Se hallan comandados por un teniente coronel. Su composición es variable, ya que han sido creados para ser grupos de batalla flexibles.) . Un par de esas unidades hubieran sido suficientes para proteger a la población civil de Benghazi, que era, como expliqué anteriormente, el único lugar del Estado libio donde era necesaria la RP (solo allí se satisfacía su elemento objetivo) de las fuerzas del régimen.

Todos los requerimientos precisos para el despliegue de los *battlegroups* se cumplían:

→Había autorización de la ONU;

→Posible escalada del conflicto en la zona;

→Intereses europeos a proteger;

→Causas humanitarias;

→El último requisito es el poder desplegar tropas sobre el terreno. La Resolución 1973 excluye esa posibilidad, pero la superación de este escollo hubiera sido posible si, al presentar el proyecto de resolución en el CS, se hubiera especificado que esas tropas tendrían sólo fines humanitarios

(que es a lo que irían -protección de la población de Bengazhi-), y que su presencia sería temporal.

Sin embargo, ha pesar de su facilidad para llevarlo a cabo, nada relativo a los *battlegroups* se intentó en ningún momento, por lo que asaltan dudas sobre la buena fe en la intervención.

Después de la Resolución 1973, el CS aprobó otras dos resoluciones haciendo referencia a la asistencia humanitaria en Libia, en ambos casos de importancia menor:

► La Resolución 2009 (2011)²³¹²³¹, aprobada en la 6620ª sesión del CS, celebrada el 16 de septiembre de 2011. A diferencia de en la relativa a la Resolución 1973, los resultados de la votación, en este caso, no reflejan controversia alguna (motivado

230 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” op., cit., pág. 51.

231 Código de referencia: S/RES/2009 (2011).

también por el contenido, de menor relevancia, de esta texto normativo): los 15 países votaron “sí”. En lo relativo a su contenido, esta resolución acordó establecer la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), por un tiempo inicial de tres meses.

► La Resolución 2016 (2011)²³²²³², aprobada en la 6640ª sesión del CS, celebrada el 27 de octubre de 2011. Acuerda poner fin tanto a la “protección de los civiles” como a la zona de exclusión aérea.

CONSECUENCIAS DE LA INTERVENCIÓN

La eficacia de una intervención como esta ante la que estamos depende de su celeridad y del tiempo empleado en ejecutarla. Empero, a pesar de no ser ello lógico en una actuación de este tipo, la operación se ha enquistado sobre el terreno y consiguientemente durado mucho tiempo (duró más de 7 meses)²³³²³³. Por ello, las víctimas de todo tipo se incrementaron sobremanera desde el inicio de la intervención, lo que desencadenó una guerra cruel y descontrolada. La hipocresía *otánica* y de la coalición ha alcanzado niveles muy elevados, como señala Bermejo²³⁴²³⁴ “hemos asistido a una intervención hipócrita elevada al cubo”.

Consecuentemente, existen importantes sectores doctrinales, tanto en Europa (en diversos Estados del continente y de la OTAN) como en EE.UU., que duda tanto de la legitimidad como de la legalidad de la intervención.

El desastre de intervención que tuvo lugar en Libia ha traído como consecuencia a futuro una mucho mayor dificultad para lograr un consenso en el CS para una intervención en concepto de RP, lo cual se está viendo, como veremos, en el caso del sangriento conflicto sirio. Además, esta intervención, como ya se sabía desde antes de llevarse a cabo, es particularmente importante a la hora de influenciar al CS en la aprobación o no de nuevas actuaciones de este tipo, dado que es la primera intervención en concepto de RP que se produce. La Federación Rusa y China vieron que si no usan el veto sus intereses nacionales pueden verse afectados negativamente, y aprendieron de

232 Como era de imaginar, su código de referencia es: S/RES/2016 (2011).

233 <http://www.bbc.com/news/world-africa-15516795> (Consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

234 BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil...” op., cit., pág. 52.

ello.

Quienes se posicionan en contra de la RP por ir, a su juicio, contra el principio de no intervención en asuntos internos, tienen, en esta intervención de apoyo al bando rebelde camuflada como RP, un gran apoyo a sus teorías.

En conclusión: la intervención en el conflicto libio ha sido, como señala Bermejo García, un fracaso²³⁵²³⁵.

V. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y SIRIA. LA (AUSENCIA DE) INTERVENCIÓN.

Empezamos este apartado analizando qué tipo de conflicto es el que nos encontramos en Siria.

Ello no es una cuestión trivial, ya que de ello depende la aplicación o no del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los DDHH y el Derecho Internacional Penal.

En términos generales, dos son los criterios que determinan la existencia un conflicto armado [art. 1 (1) del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra]:

→La intensidad del conflicto.

→El nivel de organización de las partes beligerantes.

En los inicios del conflicto existía alguna duda acerca del cumplimiento del requisito de organización, por parte del bando rebelde; sin embargo, desde hace tiempo toda duda se ha disipado, dado su control efectivo de determinadas partes del territorio estatal²³⁶²³⁶.

Por tanto, podemos hablar de un conflicto armado en Siria (el cual será “no

235 Íbidem, pág. 49.

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

internacional²³⁷²³⁷).

Con lo cual, tanto el DIDH, como el DIH como el Dº Internacional Penal resultan aplicables.

El octavo informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe de Siria (la cual fue creada el 22 de agosto de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU²³⁸)²³⁸, que tiene por fecha el 13 de agosto de 2014, documenta 6.500.000 desplazados internos y 2,9 millones de refugiados registrados (serían muchos más si contáramos a los no registrados). Asimismo, también nos ofrece más datos: a 10,8 millones de sirios les urge, dentro del Estado, asistencia humanitaria; 241 miles de personas todavía permanecen literalmente sitiadas y, consecuentemente, privadas de acceso a servicios básicos; sumadas a 4,7 millones de residentes en lugares inaccesibles, donde no se puede hacer llegar la ayuda humanitaria.

Y, por otra parte, prosiguen noticiándose sucesos como el bombardeo de un campo de personas desplazadas en Ash-Shajarah (*minṭaqah* de Dara'a), acarreando decenas de muertes (junio del 2013)²³⁹²³⁹.

A la fecha del informe, las víctimas mortales provocadas por el conflicto superaban ya las 120.000.

Dicho informe (como sus antecesores) fue elaborado mediante investigaciones y entrevistas realizadas, en todos los casos, fuera del Estado sirio, dada la negativa del régimen de permitir el acceso de la CIIRAS a su espacio soberano.

La gravedad de la situación en Siria es tal que el informe del que vengo hablando se refiere ya no a uno, sino a multitud de conflictos, sobrepasando incluso las fronteras del Estado sirio:

“The conflict in the Syrian Arab Republic, once between the Government and a limited number of anti-Government armed groups, has morphed into *multiple shifting conflicts*

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

238 Resolución, del Consejo de Derechos Humanos, S-17/1, de 22 de agosto de 2011 .

239 REYES MILK, M.; “La situación en Siria de cara al derecho internacional. Una historia de desafíos políticos, jurídicos, y humanos”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*; Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), nº 73, Lima, 2014, págs. 209-210.

involving countless actors and frontlines.

Violence has bled over the borders of the Syrian Arab Republic, with extremism fuelling the conflict's heightened brutality. The regional conflagration, of which the commission has long warned, illustrates the fallacy of a military solution."²⁴⁰²⁴⁰

A todo ello hay que añadir la dificultad de las naciones vecinas de continuar recibiendo a nuevos refugiados procedentes de Siria²⁴¹²⁴¹. Por ello, ya en el año 2013, diversos Estados de la región acordaron establecer límites al número de personas que podían cruzar desde Siria, alguno de ellos llegando incluso a cerrar completamente las fronteras con el país sirio²⁴²²⁴².

Lo cual plantea la duda sobre si estos Estados vulneran el principio de *no refoulement*, incluso no formando parte de los instrumentos normativos que lo contienen, dado que estos, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, han alcanzado el rango de Derecho internacional consuetudinario²⁴³²⁴³.

Asimismo, el impedimento, por parte del Gobierno sirio, de que los destinatarios de esta reciban la ayuda humanitaria que se les remite, es calificada como una clara vulneración del DIH²⁴⁴²⁴⁴.

→La guerra siria es un conflicto armado no internacional que es regulado por el art. 3 común de los Convenios de Ginebra). Por lo que, como el propio precepto establece, el imposibilitar aquel acceso atenta contra la dignidad personal del individuo.

→Asimismo, el ataque a personal, material, instalaciones, vehículos o unidades de

240 Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, 27 período de sesiones, 13 de agosto de 2014, documento A/HRC/27/60 (disponible solo en inglés o árabe, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A.HRC.27.60_Eng.pdf).

241 Comisión de Investigación sobre Siria «Octavo Informe», p. 30 (Anexo III), párrafo 1.

242 Human Rights Watch. *World Report 2014. Events of 2013*. EE.UU.: 2014, «Syria» (http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf).

243 KATZ, A. «Refugees». En DUGARD, J. *International Law. A South African Perspective*. Segunda edición. Cape Town: Juta, 2000, pp. 272-273, p. 268.

244 REYES MILK, M., «La situación en Siria de cara...», op., cit., pág. 212.

asistencia humanitaria incumple (y con meridiana claridad, sin atisbo de duda) el Derecho internacional consuetudinario, normas 31 y 32²⁴⁵²⁴⁵.

→Por último, aunque Siria no es parte del Estatuto de Roma, con lo cual la eventualidad de que la CPI ejerza su jurisdicción sobre los crímenes competencia suya cometidos en el marco del conflicto sirio son muy limitadas: la única manera sería mediando resolución del CS que acordara remitir la situación siria a la CPI²⁴⁶²⁴⁶; a pesar de ello, lo cierto es que los ataques contra el personal o bienes de asistencia humanitaria también es crimen de guerra a los ojos del Estatuto de Roma. Y ello tanto en el ámbito de un conflicto armado interno (como ante el que nos encontramos) como si fuera internacional²⁴⁷²⁴⁷.

Una intervención armada, conforme con el Cap. VII de la Carta de NNUU, con los fines de detener los enfrenamientos y tutelar a la población civil, sería en la actualidad y hubiera sido en el pasado, totalmente legal. Pero el derecho de veto de Rusia y China la han impedido.

Y es que los métodos de combate del régimen y la brutalidad se hallan unidos, incluso llegando a las armas químicas, utilizadas con dureza contra la población civil (que obtuvo como suave respuesta la Resolución 2118, nada de RP²⁴⁸²⁴⁸). Ha sido objeto de denuncia de manera frecuente, que algunas de las tácticas utilizadas por el ejército estatal sirio agreden a los principios del DIH²⁴⁹²⁴⁹.

245 Norma 31: El personal de socorro humanitario será respetado y protegido; norma 32: Los bienes utilizados para las acciones de socorro humanitario serán respetados y protegidos.

246 Artículo 13.b del Estatuto de Roma: «La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si: a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15».

247 Respecto del conflicto armado internacional: art. 8.2.b.iii.; en lo relativo al conflicto armado no internacional: 8.2.e.iii.

248 Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7038ª sesión, celebrada el 27 de septiembre de 2013 [S/RES/2118 (2013)].

249 MAURER, P., «IHL and humanitarian principles are non-negotiable – Syria is no exception». 15/02/2014. ICRC. Disponible en <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/2014-02-15-syria-maurer-humanitarian-principles.htm>.

La razón al veto y a sus amenazas por parte de la Federación Rusa y de China viene dada por la errónea aplicación de la RP en el marco del conflicto libio. Por ello, ya al comienzo de las revueltas sirias y la respuesta gubernamental en modo de violenta represión, aparecieron declaraciones rusas y chinas dejando muy claro que no iban a tolerar una intervención en el conflicto sirio con la excusa de la RP.

Para tratar de dar respuesta a la situación, Estados Unidos y Rusia propusieron, antes del inicio de la Conferencia de Ginebra de enero de 2014, el alto el fuego limitado en Siria que Irán y Turquía (dos actores con gran peso en la región) ya habían pedido a finales de noviembre del 2013²⁵⁰²⁵⁰.

En conclusión, como afirma el Consejo de DDHH: la de Siria es la peor crisis humanitaria a nivel global²⁵¹²⁵¹.

A pesar de todo, la tibia respuesta de la CI ante la necesidad del Pueblo Sirio ha consistido básicamente en:

→Resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre.

→Resolución 2139 (2014), de 22 de febrero.

→Resolución 2165 (2014), de 14 de julio.

Aunque no disponga del valor de una resolución (como veremos, una declaración no posee poder vinculante²⁶⁰), hemos de mencionar también la Declaración de 3 de agosto de 2011, de presidencia del CS.

Ambas versan sobre asistencia humanitaria; en el ámbito de la justicia o *accountability* la CI no ha efectuado acción alguna.

► La resolución 2118 (2013), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7038ª sesión, celebrada el 27 de septiembre de 2013.

Acuerda (sin utilizar el Cap. VII de la Carta) la destrucción de las armas, materiales y componentes de tipo químico que se hallaban en poder del régimen de Bashar al-Assad.

250 “Irán y Turquía llaman a un alto el fuego en Siria”, págs. 1-2, Red Voltaire, 28 de noviembre de 2013, www.voltairemet.org/article181245.html (consultado el 25 de mayo de 2015); “Estados Unidos y Rusia proponen alto el fuego en Siria”, pág. 1, El Mundo, DW.DE, 13 de enero de 2014, www.dw.de (consulta de 25 de mayo de 2015); “Estados Unidos y Rusia piden un alto el fuego ‘limitado’ en Siria a la región de Alepo”, págs. 1-2, París, EFE, lunes 13 de enero de 2014, www.jnn-digital.blogspot.com.es (consulta de 26 de mayo de 2015).

251 Human Rights Watch. *World Report 2014. Events... op., cit. Pág. 30, párr. 1.*

Esta resolución se sumó a las acciones llevadas a cabo por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

La resolución fue aprobada por unanimidad²⁵²²⁵² y, por tanto, con acuerdo Rusia-EE.UU, lo cual obligó al Gobierno a comprometerse a aceptar las previsiones incluidas en la Convención de Armas Químicas.

Incluso el régimen sirio ha aceptado disponer de armas químicas²⁵³²⁵³, como se puede comprobar en el *Informe de la Misión de las Naciones Unidas para Investigar las Denuncias de Empleo de Armas Químicas en la República Árabe Siria*²⁵⁴²⁵⁴.

Dados los ataques con armas químicas desarrollados a finales de agosto de 2013 por el régimen de al-Assad (en los que después ahondaré), los cuales fueron considerados como “Crimen contra la Humanidad”, el Gobierno estadounidense consideró una “acción limitada” de tipo militar²⁵⁵²⁵⁵. La cual al final no llegó a producirse (como veremos a continuación). En los ataques en los cuales pensaba Washington, la fuerza militar sería usada únicamente del siguiente modo²⁵⁶²⁵⁶:

≡Como contestación a la utilización de armas de destrucción masiva por las fuerzas estatales solamente para responder al uso de armas de destrucción masiva por parte del Gobierno de Siria;

≡Con el fin de detener el uso de armas químicas para defender los intereses nacionales de los EE.UU., en cuanto a su seguridad.

≡Por último, con el objetivo de proteger a los aliados norteamericanos frente al uso de este tipo de armamento, así como disminuir la capacidad de Siria para su utilización en el futuro.

252 Cfr. S/PV. 7038.

253 FERRER MORINI, T., «La responsabilidad de proteger», *El País*, 28 de agosto de 2013. Recuperado de <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/28/actualidad/1377707182_380868.html>. Véase también el siguiente comunicado: “La Casa Blanca se refiere a evaluación del uso de armas químicas por Siria”, 30 de agosto de 2013, en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/08/20130830282038.html#axzz2gfvhHzlO> (consulta de 29 de mayo de 2015).

254 www.un.org/disarmament/content/slideshow/Secretary_General_Report_of_CW_Investigation.pdf

255 NIKITIN, M.B. (coord.), *Syria's chemical weapons: issues for Congress*, Congressional Research Service, Working Paper R-43201, 2013, p. 24.

256 s.j. Res. 21, *Authorization for the use of military force against the government of Syria to respond to use of chemical weapons*.

Por todo ello, se presentó ante el Congreso de los EE.UU. Una iniciativa parlamentaria que propugnaba esta intervención en Siria.

El uso de armas químicas viola:

≡El Protocolo de Ginebra de 1925, el cual se expresa así: “(l)as altas partes contratantes, en tanto que no son ya partes en tratados que prohíben este empleo, reconocen esta prohibición (de los “gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como de todos los líquidos, materias o procedimientos análogos”), aceptan extender esta prohibición de empleo a los medios de guerra bacteriológicos y convienen en considerarse obligadas entre ellas en los términos de esta declaración”²⁵⁷²⁵⁷.

Siria se adhirió al Protocolo de Ginebra de 1925, en 1968²⁵⁸²⁵⁸.

≡La Resolución 1540 (2004), del CS, que establece que el uso y proliferación de armamento químico representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

≡La Declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad de enero de 1992, la cual enfatiza en la obligación relativa al control de las armas de destrucción masiva en enero de 1992, donde se hace énfasis (y de forma tajante) en la obligación de control de armamento de destrucción masiva, la cual tienen todos los Estados miembros de NNUU²⁵⁹²⁵⁹.

Conviene aclarar que, si bien una declaración de la Presidencia del CS no guarda equivalencia con una resolución, no teniendo carácter vinculante²⁶⁰²⁶⁰; pero en ella se emite un punto de vista sobre el objeto de la misma, al que los miembros del CS han llegado vía consenso; además, constituye una invitación a los Estados miembros a que tengan en cuenta y cumplan con la opinión de los miembros del CS.

Abundando en el contexto que provocó la adopción de la Resolución 2118 (2013): nos encontramos, como punto de inflexión, con los ataques dirigidos por el Gobierno sirio

257 *Protocolo de Ginebra sobre Prohibición del Empleo en la Guerra de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares o Procedimientos Análogos* (17 de junio de 1925).

258 CARDOZA ZÚÑIGA, R., “El uso de armas químicas en Siria, un desafío para el derecho internacional”, en *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Vol. 8, Universidad del Rosario, Bogotá, 2015, pág. 22, notas 16 (sobre la fecha de adopción del Protocolo, 17 de junio de 1925) y 15 (sobre el año en que Siria entró a formar parte, 1968).

259 UNSC, *Nota del Presidente del Consejo de Seguridad*, Doc. S/23500 (21 de enero de 1992).

260 UNSC, Reglamento, artículo 39.

contra los Grupos Rebeldes, en las áreas suburbanas de la capital estatal, el día 21 de agosto de 2013. En ellos se concluye la utilización de armas químicas. No obstante, a pesar de aceptar que las tiene, el régimen sirio negó de manera categórica el uso de armas químicas²⁶¹²⁶¹.

Ese ataque del mes de agosto fue el que provocó la adopción de la primera acción coactiva del CS, Resolución 2118 (2013). Los servicios de inteligencia realizaron informes que otorgaron confirmación a las sospechas sobre el uso de armas químicas por parte del régimen y en ese ataque²⁶²²⁶².

Este acarreo más de 1.400 muertos, siendo niños y niñas gran cantidad de ellos.

Consecuentemente fue calificado como “crimen contra la Humanidad”²⁶³²⁶³;

En concreto, en la susodicha ofensiva, se utilizó gas sarín y, aunque no se tiene certeza sobre sus responsables concretos (tanto dentro del régimen, como sobre si fue utilizado por la oposición islamista), la realidad es que fallecieron miles de civiles, rebeldes e incluso miembros del ejército del régimen.

Pocos días después, en los Estados Unidos se amenazaba con una intervención de tipo militar: apoyado por cinco Estados de la región -a saber, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Jordania y la potencia regional saudí-, aquella fue iniciada (dirigiendo las tropas norteamericanas hacia el Golfo Pérsico) en septiembre de 2014 e iba dirigida no contra al-Assad y sus violaciones de DDHH, sino únicamente contra el yihadismo²⁶⁴²⁶⁴. Desde el principio, Rusia ha mostrado su oposición a estas embestidas²⁶⁵²⁶⁵, negándose rotundamente a una hipotética intervención militar con autorización del CS, lo cual provocó un nuevo esfuerzo negociador. Primero Rusia-Gobierno Sirio, y después entre el Estado dirigido por Putin y los EE.UU. De esta manera, el día 14 de septiembre de

261 NIKITIN, M.B. (coord.), *Syria's chemical...*, *op. cit.*

262 CARDOZA ZÚÑIGA, R., “*El uso de armas...*”, p. 21.

263 “*Declaración del Secretario de Estado de los Estados Unidos sobre la situación de Siria*”, 30 de agosto de 2013, en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/08/20130830282055.html#axzz2gfvhHzlO>.

264 <http://www.nytimes.com/2014/09/23/world/middleeast/us-and-allies-hit-isis-targets-in-syria.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&version=BannerSubHedSumLargeMedia&module=a-lede-package-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>

265 LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., “La guerra en Siria y las paradojas de la CI”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, págs. 82-83.

2013, se cerró en Ginebra (Conferencia de Ginebra I) por parte de Sergei Lavrov, secretario de Estado del Gobierno de Moscú, y su homólogo norteamericano, John Kerry, un pacto para evitar la acción militar promovida por el Gobierno de Obama con la condición de que el régimen sirio se comprometiera a eliminar sus armas de tipo químico ilegales. Para ello se obligaba a entregar una lista de sus productos químicos, así como a permitir que los inspectores internacionales eliminasen todas su armamento de esta clase.

Las conversaciones Rusia-Bashar al-Assad, antes citadas, sirvieron para que Siria aceptara el cumplimiento de su papel, lo que sirvió como fundamento para la adopción (aprobada por unanimidad) de la Resolución 2118 (2013). De no ser por el patrocinio de Moscú sobre Damasco, no se hubiera logrado evitar la intervención militar, lo que hubiera acarreado una masacre todavía mayor.

Entrando en el contenido de la Resolución 2118 (2013), su Anexo I contiene la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, la cual lleva por título “Decisión sobre la destrucción de las armas químicas sirias”. Dicho apartado establece un plazo de una semana para que el Gobierno de Siria informase sobre sus depósitos de armamento químico, indicando las cantidades precisas de las que dispone; así como para que entregue su arsenal²⁶⁶²⁶⁶.

Asimismo, relacionado con ello, este anexo abría un período de tiempo, hasta el mes de noviembre del mismo 2013, para que el régimen de al-Assad permitiera la certificación de los datos aportados por Siria por parte de inspectores internacionales.

Como se preveía, y se esperaba (dado el papel de Rusia), la OPAQ recibió la declaración inicial sobre las armas químicas en poder de Siria y el asentimiento de su destrucción.

Analizada en conjunto, la Resolución 2118 (2013) merece una valoración positiva, ya que prevé un plan de desarme específico, detallado y creíble, virtudes con las que no contaba el impuesto a Irak durante la Primera Guerra del Golfo, en 1991.

No obstante, la Resolución sufre la ausencia de algunas cuestiones interesantes con las que cuales se habría reforzado la intencionalidad teórica de la misma.

Aquí destaca, por su importancia, la no atribución de culpabilidad alguna sobre el uso

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

de armamento químico. Ello a pesar de que su párrafo 15 da por sentado el convencimiento del CS “de que las personas responsables del empleo de armas químicas en la República Árabe Siria deben rendir cuentas de sus actos”.

El texto aprobado por el CS no señala la responsabilidad directa de Bashar al-Assad en los ataques del 21 de agosto, y elimina la referencia del proyecto relativa a que el régimen sirio respondiese por ese crimen ante la justicia internacional. Como analizaré posteriormente, la situación siria aún no ha sido enviada ante la CPI. Por ello, resulta poco creíble la intención de exigir responsabilidades, al no poner en marcha los procedimientos de acción de la Fiscalía de la CPI.

Asimismo, la redacción de este párrafo 15 parece otorgar un reconocimiento implícito relativo a que la responsabilidad no es únicamente de miembros del régimen, lo cual pretendería afirmar que las armas químicas también han sido utilizadas por los rebeldes islamistas (como han reiterado frecuentemente los medios de comunicación rusos)²⁶⁷²⁶⁷.

En la resolución también se establece que, en el supuesto del incumplimiento de cualquier contenido de la misma, serán impuestas medidas coactivas.

La Resolución 2118 (2013) evita toda referencia a la RP. Y es que la sombra de Libia está presente: Rusia y China han aprendido de las consecuencias de permitirla, de esa oportunidad para que bajo su paraguas los Estados occidentales tomen parte militarmente en el conflicto.

Por este motivo, Rusia advirtió tras la aprobación de esta resolución que, también las Fuerzas Rebeldes en su conjunto (no solo el régimen) deben de colaborar en la seguridad de los inspectores internacionales, por lo que aquellas deben contener su ofensiva. Y es que el plan de la Resolución 2118 da por hecha, indirectamente, la permanencia en el poder de al-Assad.

Con lo cual, los Grupos Rebeldes, mostraron su oposición a esta resolución, dado que, a su juicio, suponía un espaldarazo para el Gobierno sirio.

La *Conferencia de Paz Ginebra II* (continuación de *Ginebra I*), en la que participaron tanto el régimen sirio como las Fuerzas Rebeldes, concluyó su primera ronda de

267 LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., “La guerra en Siria y...”, pág. 84.

negociaciones el 31 de enero de 2014. No se logró acercar posturas acerca de un gobierno de transición ni sobre cómo combatir al terrorismo.

La segunda ronda de negociaciones finalizó el 14 de febrero, obteniendo resultados aún peores que los de la anterior: “fue un auténtico fracaso”²⁶⁸²⁶⁸. Lo cual provocó que se suspendieran las conversaciones, no fijando fecha para una tercera ronda²⁶⁹²⁶⁹. El Gobierno reprochó a la CI que ignorara el “problema de terrorismo” en Siria, y se quejó de que los rebeldes habían acudido a la cita negociadora con la formación de un gobierno de transición como único punto de su agenda.

► La resolución 2139 (2014), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7116^a sesión,

celebrada el 22 de febrero de 2014, tiene por contenido:

≡ La condena de la grave situación humanitaria existente;

≡ Asimismo, también condena los ataques dirigidos contra actores humanitarios (incluyendo agentes de las NNUU);

≡ Realiza un llamamiento a todas las partes del conflicto sirio, con el objeto de poner fin a la violencia y a los ataques contra la población civil, exigiéndoles la adopción de todas las medidas precisas para garantizar la protección a dicha población, entre otras acciones.

► Pero la Resolución 2139 fue incumplida, respecto de varias de sus disposiciones de mayor importancia, por el régimen sirio. Consiguientemente, el CS adoptó, cinco meses después, la Resolución 2165 (2014), la cual fue aprobada en la 7216^a sesión de dicho órgano, celebrada el 14 de julio de 2014. Respecto al contenido de esta:

≡ Condena al Gobierno sirio por no facilitar el acceso a la asistencia humanitaria enviada al Estado, así como, incluso, por impedir aquel;

≡ Adopta un conjunto de medidas dirigidas al cumplimiento y ejecución de la propia resolución; ahora sí, disposiciones de relativa importancia, para que no suceda como en su antecesora Resolución 2139. Entre dichas medidas se halla la autorización a las

268 Íbidem, pág. 85. El entrecomillado es suyo.

269 <http://elcomercio.pe/mundo/oriente-medio/siria-nueva-ronda-negociaciones-se-estanca-noticia-1709823>. Última consulta: 23 de mayo de 2015.

NNUU para proporcionar asistencia humanitaria vía cuatro corredores humanitarios²⁷⁰²⁷⁰, incluido pasos de fronteras. Estos corredores operarán tanto si se cuenta con el consentimiento del régimen como si no se dispone de él; y son Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah y Al-Ramtha.

La CIIRAS calcula que, en caso de aplicación satisfactoria de la Resolución 2165, los civiles a los que llegará ayuda humanitaria mediante las rutas directas que se abrirían, pueden llegar a los tres millones²⁷¹²⁷¹.

Pocos meses tras el inicio de la crisis, el 3 de agosto de 2011, el presidente del Consejo de Seguridad emitió una declaración²⁷²²⁷² reafirmando la soberanía, independencia e integridad territorial siria, pero instando al Estado sirio al respeto total de los DDHH así como a cumplir con las obligaciones impuestas por el Derecho internacional respetar completamente los derechos humanos y a cumplir con las obligaciones que impone el Derecho internacional.

Además, declara que el conflicto únicamente puede ser resuelto por la vía política, mediante un proceso de este tipo que responda a las aspiraciones democráticas de la población.

También solicita, dicho documento, el alivio de la situación humanitaria de las zonas más necesitadas de ello, a través del cese de la fuerza contra los núcleos de población de esas zonas así como la permisión en el acceso a las agencias de carácter humanitario.

Como señala Marie-Jose Domestici-Met, llama la atención que, a pesar del amplio contenido de esta declaración, no se encuentre momento para hablar, de manera expresa, de la RP²⁷³²⁷³.

Mientras que a Romualdo Bermejo le llama la atención, a su vez, que Caroline Ziade, la representante del Líbano, se desmarcara de la Presidencia, indicando que su documento

270 REYES MILK, M., “La situación en Siria de cara...”, op., cit., pág. 211.

271 CIIRAS. «Octavo Informe», p. 30 (Anexo III), párrafo 6.

272 Cfr. Doc. S/PRST/2011/1C.

273 Cfr. DOMESTICI-MET, M.J., “Protecting in Libya on Behalf of the international Community”, pp. 879-880.

Sobre la guerra en Libia y la RP, ver los trabajos publicados en el Anuario Español de Derecho Internacional (2011) de Bermejo García, Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y López-Jacoiste Díaz, pp. 9-152.

no ayudaba a resolver la situación siria²⁷⁴²⁷⁴. Sorprende más aún sabiendo que Líbano desarrollara un papel activo en el marco del conflicto en Libia; el rechazo que merece su doble rasero se ve agravado debido al carácter contemporáneo de ambas guerras²⁷⁵²⁷⁵.

Sobre la posición de la UE y de España, considero muy acertada la opinión de Alfonso Ruiz Miguel, quien no comparte aquella, señalando que esta postura no se ha meditado lo que se debería²⁷⁶²⁷⁶. Recojo aquí más doctrina de este autor: “En primer lugar, llama la atención, a mi juicio, que se hayan adoptado una serie de sanciones, graves, contra el Gobierno sirio sin que previamente se haya enviado una misión de investigación sobre los hechos para determinar todas las responsabilidades existentes en relación con el uso injustificado de la violencia. Además, en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es notorio que las decisiones de la UE no se dirigen contra los sujetos o gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia. Ello transmite un mensaje, a mi juicio, muy peligroso que no es otro que el de avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por lo demás, la posición de la UE, y la del Gobierno español, no incide, en ningún momento, en la necesidad de respetar los derechos de las minorías en el país, algo que contrasta con la política de España, y de Francia, en la zona, en el pasado”²⁷⁶.

Quince días tras la Declaración, el 18 de agosto, Navy Pillay, alta comisionada para los DDHH de NNUU, en declaraciones sobre el conflicto sirio sacó a colación la RP. En concreto, afirmó lo que, tras la adopción en 2005 de la RP, es por todos sabido (otra cosa es que en la práctica se aplique): si un Estado omite la protección de su población frente a crímenes internacionales, la CI “has the responsibility to step in by taking protective action in a collective, timely and decisive manner”²⁷⁷²⁷⁷.

274 Cfr. Doc. SC/10352, de 3 de agosto de 2011.

275 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del Próximo Oriente”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, pág. 142.

276 Cfr. Ruiz Miguel, C.; “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011, pp. 243-268.

277 "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic", IV, Recommendations, párrafo 92.

Desde estas declaraciones, Navy Pillay se ha referido en numerosas ocasiones a la RP en relación con Siria²⁷⁸²⁷⁸.

El conflicto sirio ha alcanzado cotas muy altas de violencia y crudeza. El enviado especial de NNUU en Siria, Kofi Annan, ha fracasado en su misión. Este ha culpado a la CI de la grave situación en la que se encuentra Siria.

Muy grave y de muy difícil solución. A Annan le sustituyó como enviado especial a Siria el argelino Lajdar Brahimi, quien declaró que su cometido era imposible²⁷⁹²⁷⁹. Para Bermejo, esta visión es “sumamente realista”²⁸⁰²⁸⁰.

El 23 de agosto de 2011, se anunció, en Estambul, la creación del Consejo Nacional Sirio. Este fue puesto en marcha en octubre de 2011. Este órgano no ha facilitado las cosas: se ha negado sistemáticamente a aceptar cualquier propuesta de creación de un gobierno de unidad o de un gobierno transitorio con los dirigentes del régimen sirio, dado que reclama que, necesariamente, Bashar al-Assad abandone el poder.

Esta postura también la comparte el grupo *Amigos de Siria*, formado por casi un centenar de Estados. Multitud de dirigentes occidentales defienden esta posición, comandados por Hillary Clinton. También se encuentra entre sus adeptos García Margallo²⁸¹²⁸¹.

Frente a ellos, se sitúa la otra parte de la permanencia del CS, Rusia y China, que defienden un gobierno de transición que acapare tanto a dirigentes de la oposición como del régimen²⁸²²⁸². Para los países chino y ruso la situación siria solo puede ser resuelta mediante el diálogo político y sin ninguna injerencia externa²⁸³²⁸³.

278 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del Próximo Oriente”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, págs. 142-143.

279 <http://www.voltairenet.org/article183170.html>. (Consultado por última vez el 13 de junio de 2015)

280 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, op., cit., pág. 144. El entrecomillado es texto suyo.

281 Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664 (Última consulta: 09/06/2015).

282 http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664

283 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del Próximo Oriente”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, pág. 144.

Volviendo al tema de la remisión a la CPI, los criterios de atribución de competencia de los que dispone esta Corte son el principio de territorialidad y el principio de personalidad activa, así como la remisión de una situación concreta para sí por parte de resolución del CS.

No pueden ser objeto de remisión casos concretos, sino que solo puede serlo una situación. Después la Fiscalía de la CPI decidirá, con esa situación, qué casos concretos abrir.

Hasta hoy, el CS únicamente ha remitido dos situaciones a la CPI²⁸⁴²⁸⁴.

→Darfur (Sudán), mediante la Resolución 1593 (2005), de 31 de marzo de ese año.

→Como vimos en el apartado 4 del presente TFG, la situación Libia. En este caso, con la Resolución 1970 (2011), de 26 de febrero.

Pues la situación siria ha sido, con el borrador propuesto por Francia²⁸⁵²⁸⁵ y con la conformidad de otros 65 Estados (incluyéndose entre ellos algunos que no son parte en el ER, como Rwanda o EE.UU.). Ello se hizo en mayo de 2014 y tras numerosas peticiones, entre ellas la de varias organizaciones de DDHH^{286 286}y la de la CIIRAS²⁸⁷²⁸⁷, y a pesar de que desde el principio se sabía que la Federación de Rusia y China iban a utilizar su derecho de veto.

Se sometió a votación con intención de realizar un llamamiento a la CI para que esta actúe, así como para dejar en evidencia la desaprobación a la idea de parte de aquellos dos miembros permanentes. Sobre ello se pronunció el representante permanente de Francia ante la ONU, Gérard Araud, durante la sesión del 22 de mayo, indicando,

284 REYES MILK, M., “La situación en Siria de cara...”, op., cit., pág. 227.

285 El borrador de la resolución se encuentra disponible (en inglés) en el siguiente enlace:
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_348.pdf.

286 Véanse las solicitudes de Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/news/2014/05/13/un-security-council-give-icc-mandate-syria>), Amnistía Internacional (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE24/008/2014/en/c18cfe4d-1254-42f2-90df-e0fce7c762fc/mde240082014en.pdf>) y la Federación Internacional de los Derechos Humanos (<http://www.fidh.org/en/north-africa-middleeast/syria/15308-the-un-security-council-must-refer-syria-to-the-icc>).

287 Al respecto, véase la recomendación al Consejo de Seguridad de remitir la situación en Siria a la CPI, incluida por la Comisión de Investigación en sus informes, incluyéndose el séptimo y octavo.

después de mencionar la finalidad argüida por Rusia y China para sus vetos, su opinión acerca de ello: *To argue that the involvement of international justice would undermine the peace process therefore makes no sense, as there is no peace process and, in the short and medium term, there are no prospects for any peace process either!*²⁸⁸²⁸⁸.

Finalmente el resultado que arrojó la votación fue de 13 votos a favor y, como se esperaba, dos votos en contra “cualificados”. Las explicaciones de voto de los “noes” argumentaron que la remisión de la situación libia no sentó un buen precedente para obtener justicia, por lo que no hay que repetir tal error sino primero lograr la paz y después ya habrá tiempo para ajusticiar a los culpables²⁸⁹²⁸⁹; China manifestó sus reservas hacia la CPI y añadió también que tal envío a dicho tribunal no es algo positivo para la confianza entre las partes del conflicto, lo cual es necesario para alcanzar la paz en las negociaciones²⁹⁰²⁹⁰.

No solo estos dos Estados criticaron la resolución. También lo hicieron los dos representantes latinoamericanos en aquel momento en el CS, pero por la razón contraria. Estos son Argentina y Chile²⁹¹²⁹¹, quienes consideraron que el texto sometido a votación debía haber reunido mayor exigencia respecto a varias obligaciones internacionales, crítica que apoyaron gran cantidad de organizaciones defensoras de los DDHH de

288 Consejo de Seguridad-Syria/CPI. «Declaración de Gérard Araud, representante permanente de Francia ante las Naciones Unidas», 22 de mayo de 2014 (<http://www.franceonu.org/france-at-theunited-nations/press-room/statements-at-open-meetings/security-council/article/22-may-securitycouncil-syria-icc>).

289 Ver Consejo de Seguridad. «La situación en Medio Oriente. Remisión de la situación en Siria a la Corte Penal Internacional». Sesión 7180. Intervención de la embajadora María Cristina Perceval, Representante Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. Explicación de voto de la República Argentina. Nueva York, 22 de mayo de 2014 (en adelante «Explicación de voto de la República Argentina»).

290 Cfr. «Explanatory Remarks by Ambassador Wang Min after Security Council Voting on Draft Resolution on the Referral of the Situation of the Syrian Arab Republic to the International Criminal Court», en <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t1161566.htm>.

291 Nos interesa particularmente la intervención argentina. Sobre ella, véase: Consejo de Seguridad. «La situación en Medio Oriente. Remisión de la situación en Siria a la Corte Penal Internacional». Sesión 7180. Intervención de la Embajadora María Cristina Perceval, Representante Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. Explicación de voto de la República Argentina. Nueva York, 22 de mayo de 2014.

Sobre la posición argentina, puede revisarse también Kersten, Mark. «Argentina Slams UN Security Council Over ICC Referral, Entrenching Selectivity». *Justice in Conflict*, 27 de mayo de 2014 (<http://justiceinconflict.org/2014/05/27/argentina-slams-un-security-council-over-icc-referral-entrenchingselectivity/>).

ámbito mundial. Además, ambos países le echaron en cara a la resolución que esta contravenía el Estatuto de Roma.

Las consecuencias perversas de esta decisión del CS son importantes, y además perjudican no solo al conflicto sirio, el cual no encuentra la necesaria tutela judicial. Sino que, aun siendo ajena a la CPI, afecta (y de gran manera) a la legitimidad de la misma con, asimismo, acusaciones de politización y justicia selectiva. Evidentemente, estas críticas también se ciernen (y con mayor razón) sobre el propio CS, como podemos ver en las declaraciones de la Embajadora de Argentina, M^a Cristina Perceval, en su Explicación de Voto y del subsecretario general de la ONU, Jan Eliasson, quien, haciendo extensiva la pérdida de credibilidad a las propias NNUU, se pronuncia como sigue: «If members of the Council continue to be unable to agree on a measure that could provide some accountability for the ongoing crimes [...] the credibility of this body and the entire organization will continue to suffer²⁹²».

A pesar del fracaso de las negociaciones (del que antes se ha hablado), el calendario de desarme trazado por la OPAQ se ha ido cumpliendo de manera bastante satisfactoria; eso sí, con pequeños retrasos, como fue advertido a fines de mayo de mayo de 2014. El SG de NNUU confirmó que a menos de un mes de culminar el proceso, algo más del 7% del arsenal declarado por Siria todavía continuaba en el Estado. Según las explicaciones oficiales del régimen, la razón que subyace a ello es la inseguridad de determinadas instalaciones, las cuales recomiendan el uso de técnicas distintas a las previstas por la OPAQ, lo que minora la velocidad de la retirada y eliminación del material químico.

Los ataques y crímenes cometidos contra la población civil en el marco de este conflicto adquiere una gravedad extrema. Durante los más de cuatro años que ya dura la Guerra Civil Siria se han producido graves violaciones de DDHH y del DIH, tanto por el Gobierno y grupos paramilitares asociados, como por los distintos miembros de las Fuerzas Rebeldes.

La población civil sufre ataques indiscriminados prácticamente a diario. Sirva como

292 Ver SENGUPTA, S., «China and Russia Block Referral of Syria to Court», *New York Times*, 22 de mayo 2014 (http://www.nytimes.com/2014/05/23/world/middleeast/syria-vote-in-security-council.html?_r=0).

mero ejemplo el envío de varios misiles por parte de un avión gubernamental contra el mercado de Al-Huluk (Alepo), el día 1 de mayo de 2014: dicha ofensiva arrojó un saldo de 60 muertos.

También se ha verificado el uso indiscriminado de bombas barril por las fuerzas del régimen, sobre todo en Beit Saber, Yabroud y la misma Alepo²⁹³²⁹³; se han documentado torturas y malos tratos, así como violencia sexual, también contra hombres pero sobre todo con mujeres como víctimas²⁹⁴²⁹⁴.

También se han cometido otras atrocidades contra civiles por las fuerzas del régimen y asociados, como ataques a la propiedad cultural, así como a hospitales y al personal sanitario.

Asimismo, este conflicto acarrea consecuencias fatales para un colectivo tan indefenso como los niños y niñas²⁹⁵²⁹⁵: han tenido lugar ataques ilegales por parte del Gobierno que han arrebatado la vida a multitud de menores, y cientos de ellos han sido utilizados como niños-soldado por ambos bandos enfrentados.

Un ejemplo de ello lo tenemos en los barrios damascenos de Al-Maliki, Sharq Tijara, Bab Touma y Al-Shaghour, que en marzo y abril del 2014 sufrieron los cohetes y morteros utilizados por las Fuerzas Rebeldes; cayeron en las cercanías de escuelas, hiriendo y causando la muerte a miles de niños.

Y es que los grupos opositores también cometen, igualmente, ataques contra la población civil y los no combatientes. Se ha documentado la comisión, de rebeldes y contra civiles, de torturas, asesinatos, actos de violencia sexual y abusos de menores²⁹⁶²⁹⁶.

293 A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014, informe de la Comisión internacional independiente de investigación sobre la situación en la República Árabe Siria,; véase también sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, la Resolución 19/22, de 14 de septiembre de 2013 del Consejo de Derechos Humanos; A/HRC/21/32, de 15 de septiembre de 2013, informe de la Alta Comisionada de Derecho humanos de las Naciones Unidas sobre la situación en Siria. También véase: A/HRC/26/CRP.2, de 16 de junio de 2014, punto 17.

294 Presentación del informe de la Comisión Internacional Independiente sobre Siria, de 18 de marzo de 2014, pp. 2 y ss. Igualmente A/HRC/27/60, de 13 de agosto 2014, en los párrafos 52–74 (disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/OralUpdate18March2014.pdf>). En el caso de la violencia sexual, págs. 4 y 5.

295 A/HRC/27/60, de 13 de agosto 2014, en los párrafos 84–97; S/2014/3, de 27 de enero de 2014.

296 Informe del SGONU sobre los niños en el conflicto armado en Siria.

Todas estas violaciones, tanto las de un bando como las del otro, han sido objeto de constancia ya en el primer informe de la CIIRAS, de marzo de 2014; así como, las sufridas por los infantes, en el Informe del SG al efecto, fechado el 27 de enero de 2014. Pero nadie frenó estos actos de barbarie.

Como consecuencias de esta escalada de violencia, tenemos más de 9 millones de desplazados, tanto internos como externos, gran parte de ellos ancianos y niños. La situación de la población en algunas ciudades raya la imposibilidad, como en Homs y Alepo, dado que carecen de lo más mínimo para sobrevivir²⁹⁷²⁹⁷.

Ante la imposibilidad de un encuentro de voluntades en el CS que envíe la situación a la CPI, surgen otras alternativas en cuanto a la justicia para Siria. Una de las más importantes es la que propugna la creación de un tribunal internacional *ad hoc* para Siria. Si bien ya se oía a defensores de esta idea antes del día 22 de mayo, los mismos se han incrementado en gran medida desde esa fecha.

Es más, juristas de renombre, como David Crane (antiguo fiscal del tribunal especial para Sierra Leona, la *Special Court for Sierra Leone*), Michael Scharf (ex-asesor principal del de Camboya, la *Cámara Extraordinaria de las Cortes de Camboya*), William Schabas, Patricia Wald, Cherif Bassiouni y Richard Bassiouni, se han embarcado en un proyecto que pretende crear un tribunal *ad hoc* para Siria. Esta idea ha sido apoyada²⁹⁸²⁹⁸ incluso por Fatou Bensouda, fiscal de la CPI; quien si bien matiza su respaldo, como es lógico, solo para el caso de que una remisión de la situación a la CPI no se produzca.

Si bien es cierto que también existen voces que no se muestran muy conformes con un tribunal *ad hoc* para Siria. Destaca aquí la CIIRAS, para quien la respuesta que se debe dar pasa por la remisión de la situación a la CPI, por encima de cualquier otra opción. Así, en su cuarto informe (dadas las circunstancias, contenido válido para el momento actual a pesar del paso del tiempo), la CIIRAS expresa que la responsabilidad de la instrucción y judicialización de las violaciones a los DDHH cometidas en Siria

297 Informe de la CIIRAS de 18 de marzo de 2014, pp. 5-6.

298 Ver *Al Arabiya News*. «ICC's Bensouda would support Syria Special Tribunal if ICC path is blocked», 19 de mayo de 2014 (<http://english.alarabiya.net/en/webtv/programs/diplomatic-avenue/2014/05/19/ICC-prosecutor-supports-special-tribunal-for-Syria.htm>).

corresponde a los tribunales de ese Estado, estos deben, para ello, demostrar *ex ante* el cumplimiento de las garantías de independencia e imparcialidad. Lo cual no están en condiciones de demostrar, por lo que debe actuar la CPI. Si bien cierta colaboración de aquellos es necesaria; sino una *immunity gap* (laguna de impunidad) se abalanzaría sobre el caso. Estas son sus palabras más relevantes al efecto:

“(…) the commission has stated that it has not yet identified any evidence that Syria is making a genuine and credible effort to punish severe crimes. In fact, given the protracted and increasingly sectarian nature of the conflict, it seems highly improbable that effective and independent prosecutions that meet essential international standards could be carried out in Syria anytime in the near future. There is not only a lack of willingness to institute proceedings, a country torn by almost two years of bloody and destructive conflict is also unlikely to be capable of such an effort.

At the present stage, investigation and prosecution by the Syrian national justice system is thus not a viable option to ensure accountability of authors on all sides to the conflict in Syria. However, it is crucial to note that the potential approaches to accountability described below would have to be supplemented by national prosecutions in Syria at some point. Experience shows that only a very limited number of cases can be dealt with by other States or the international community and that a significant «impunity gap» remains if the concerned State does not initiate national investigations and prosecutions. Assistance to strengthen the capacity, independence, impartiality, and effectiveness of the Syrian national justice system with respect to prosecuting the crimes identified in this report should form part of transitional arrangements.²⁹⁹²⁹⁹”

La CIIIRAS, a pesar de reconocer los satisfactorios a la par que importantes resultados que han arrojado los tribunales *ad hoc* en otros casos, opina de manera desfavorable sobre el establecimiento de uno al efecto, debido a la dificultad de crearlo desde cero: tanto por motivos presupuestarios como por la dificultad de integrar dentro de él a los órganos jurisdiccionales nacionales de Siria, dada la extrema situación en este Estado³⁰⁰³⁰⁰.

Y es que este argumento no es invención de la comisión. Las suspicacias relativas a los

299 Consejo de Derechos Humanos. «Informe de la comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria», 22º período de sesiones, 5 de febrero de 2013, documento A/HRC/22/59, ver Anexo XIV, *Accountability*.

300 Íbidem, punto IV de ese Anexo IV.

órganos judiciales sirios para desempeñar este papel ha sido objeto de la atención de varios miembros de la doctrina, incluso de los redactores de la propuesta de creación del propio tribunal especial: “The large majority of participants favored a separate tribunal given the lack of faith in the fairness and independence of the existing Syrian courts”³⁰¹³⁰¹.

Por todo ello, la CIIRAS se pronuncia, como fue apuntado antes, a favor de la remisión de la situación a la CPI. Asimismo, destaca que la respuesta al grave conflicto sirio requiere una mirada holística que alcance más que la mera adopción de medidas judiciales.

Asimismo, otra posible fuente de *accountability* para el conflicto la constituye (como señala Human Rights Watch³⁰²³⁰²) la justicia universal, con la posibilidad de recurrir al Poder Judicial de terceros Estados que ella proporciona. Solo de los Estados que lo permitan, claro; los cuales cada vez son menos, como ilustra, sin ir más lejos, el caso español.

Como vengo afirmando, no ha habido respuesta de NNUU, incardinable en la RP, al grave conflicto sirio.

En cuanto a los ataques dirigidos por EEUU contra Siria, en septiembre de 2013, todavía no han arrojado buenos resultados para el Gobierno de Obama, ni se espera que lo hagan a corto plazo³⁰³³⁰³.

Por ello, se espera que al menos una de las alternativas de *accountability* en párrafos anteriores reflejadas sea puesta en práctica, para así sentar en el banquillo a los responsables de las violaciones humanitarias producidas y, así, además ayudar a evitar que este tipo de agresiones se vea repetida en el futuro, sea en Siria o en cualquier otro lugar (es decir, lograr un efecto preventivo).

301 “The Chautauqua Blueprint for a Statute for a Syrian Extraordinary Tribunal to Prosecute AtrocityCrimes», p. 25 (<http://publicinternationalallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2014/01/Chautauqua-Blueprint-2014.pdf>).

302 HUMAN RIGHTS WATCH. «Syria and the International Criminal Court. Questions and Answers», setiembre 2013, p. 4 (http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Q&A_Syria_ICC_Sept2013_en_0.pdf).

303 <http://www.vanguardia.com.mx/kerryestimaquelaluchacontraeiduraravariosanos-2334525.html>.

VI. ANÁLISIS COMPARATIVO (LIBIA-SIRIA)

Antes de nada, es conveniente esclarecer que la actuación del CS en el conflicto sirio ha estado muy marcada por la actuación de este órgano y de la coalición internacional que operó en la Guerra de Libia de 2011. Y es que, a pesar de las divergencias tanto de tipo estratégica como político, que existen entre ambos supuestos, dos de los miembros permanentes del CS, en concreto China y la Federación de Rusia, han aprendido la lección con lo sucedido en Libia, respecto de lo que deben y no hacer. Y de ahí viene su actuación en lo relativo al conflicto sirio³⁰⁴³⁰⁴.

Y es que como literalmente se pronuncia Romualdo Bermejo³⁰⁵³⁰⁵, “(n)í que decir tiene que los abusos cometidos durante las operaciones militares en Libia abrieron los ojos y molestaron sumamente a Rusia, China y a muchos otros países, que no han dudado esta vez en apoyar al régimen sirio no se sabe si por defenderlo o simplemente por impedir otra operación a la libia.”.

Y el otro gran motivo que explica la diferente actuación del CS en ambos casos es que, a pesar de ambas pertenecer a la misma región geográfica, política y cultural, Siria no es (como veremos más adelante), ni militarmente, ni estratégicamente ni en el plano sociológico, Libia³⁰⁶³⁰⁶.

Sin embargo, es cierto que en ambos Estados la violencia y la falta de libertades de los respectivos regímenes no habían provocado grandes problemas de conciencia en Occidente. Previamente al estallido de ambas crisis, en muchos foros, tras afirmarse que solamente existía una democracia en Oriente Medio, Israel; los que durante la guerra libia y todavía en la actualidad con Siria respaldan a los grupos opositores, en aquel entonces defendían el carácter democrático de los regímenes de al-Qhadafi y al-Assad³⁰⁷³⁰⁷.

Asimismo, ambos conflictos han seguido el mismo patrón de desarrollo (si bien existe

304 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, págs. 141-142.

305 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, págs. 134.

306 Íbidem.

307 Íbid., pág. 141.

una divergencia reseñable³⁰⁸³⁰⁸: en Libia poco después del inicio de los enfrentamientos ya disponían de ella, pero los Grupos Rebeldes sirios nunca han gozado de una parte del Estado completamente liberada.

No obstante ambos motivos, la mala actuación de la CI en Libia (de la que antes hablamos) ha dejado aquellos en nada, provocando el catálogo de acciones (y omisiones) del CS en Siria, tan distinto del libio.

Pasamos ya a lo que concretamente ha realizado (y ha omitido) el CS respecto de ambos casos. Tanto en Libia como en Siria hemos asistido a una reacción de la CI protegiendo y socorriendo a las poblaciones civiles. Empero, ambas han sido muy diferentes entre sí: no se han utilizado las mismas instituciones ni los mismos instrumentos, los tiempos aplicados no han sido siquiera similares, y tampoco se han asemejado ambos casos en cuanto al alcance de la actuación de las organizaciones internacionales implicadas³⁰⁹³⁰⁹. Así, nos encontramos que:

→El CS condenó, el 23 de febrero (de 2011), poco después de iniciarse el conflicto libio, y de manera enérgica, el régimen de al-Qhadafi³¹⁰³¹⁰.

Mientras que³¹¹³¹¹, a pesar de su mayor ataque a los DDHH, de su mayor grado de vulneración del DIH y de su mayor saldo de muertes de civiles (por lo cual varias organizaciones internacionales de ámbito regional lo han censurado), nada hallamos si buscamos la reprobación del CS al Estado sirio de al-Assad durante los primeros años (cuando el conflicto libio duró 8 meses³¹²³¹²) de guerra. Muy pronto, en concreto el 5 de octubre 2011, tras seis meses de conflicto, se presentó por parte de EE.UU., Francia y Reino Unido, un proyecto de resolución de condena a Bashar al-Assad y su régimen,

308 Sobre ambas realidades: BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, pág. 141.

309 MARRERO ROCHA, I. “La RP de la CI en los casos de Libia y Siria: Análisis Comparativo”, *Revista Relaciones Internacionales*, nº 22; Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013, pág. 140.

310 <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/23/gaddafi-libya-un-security-council> (Consultado el 13 de junio de 2015)

311 MARRERO ROCHA, I., “La RP de la CI en los casos de Libia y Siria: Análisis Comparativo”, *Revista Relaciones Internacionales*, nº 22; Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, febrero-mayo 2013.

312 <http://edition.cnn.com/2011/10/20/world/africa/gadhafi-2011-timeline/>

con la esperanza de encontrar las abstenciones de los otros dos miembros permanentes; pero, aunque aún no se había producido la muerte del coronel Qaddafi, la votación de aquel hizo florecer los vetos ruso y chino (valga como muestra de que la conciencia presente en muchos Estados es la de que la coalición internacional no hizo lo que debía de hacer en Libia, que de de los 11 miembros no permanentes no votaron sí sino abstención: Brasil, Líbano, Sudáfrica y La India). A pesar de que el proyecto tomaba precauciones para que no fuera entendido como el primer paso para una intervención armada en el futuro.

La posición de Rusia y China, advertidas de lo que no deben hacer a la vista de la errónea actuación del CS en el caso libio, impidió efectuar, en cualquier momento, esta condena.

Hubo que esperar hasta 2014, cuando ya habían transcurrido más de cuatro años de conflicto, para encontrar la condena del CS a la violencia ejercida en Siria. En esta primera ocasión se censuró la utilización de armas químicas³¹³³¹³. Posteriormente, se ha condenado la violencia ajena al uso de este armamento³¹⁴³¹⁴.

→En cuanto a las sanciones económico-financieras, para Libia se decretó congelación de activos contra el coronel Qaddafi y otros altos cargos del régimen, y tanto por la Resolución 1979 como la 1973.

En cambio, en el caso sirio, y a pesar de que estas sanciones pretenden provocar el desistimiento de las acciones ilícitas desarrolladas, y las del régimen de al-Assad son mayores (como ya hemos dicho) que las del libio, nada se ha decretado contra Siria³¹⁵³¹⁵. Al igual que en el otro caso, a pesar de que otros actores internacionales, en este caso la UE, EEUU y la Liga Árabe, sí que las han puesto en marcha³¹⁶³¹⁶.

Empero, a pesar de que, con su gran cantidad de vulneraciones de DDHH, no se ha sancionado al régimen; no es cierto que no se haya castigado económicamente a ningún

313 <http://www.elmundo.es/internacional/2015/03/06/54f9ffe1e2704e586c8b4575.html>

314 Véase, la condena tenida lugar el 5 de junio de 2015:

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/03/06/54f9ffe1e2704e586c8b4575.html>

315 <http://www.elmundo.es/internacional/2015/03/06/54f9ffe1e2704e586c8b4575.html>

316 MARRERO ROCHA, I., “La RP de la CI en los casos...”, págs. 136 y 137.

actor del conflicto sirio. Ello ha sucedido con la oposición yihadista, en concreto a sujetos acusados de financiarles³¹⁷³¹⁷.

→La organización internacional de referencia en la región, la Liga Árabe, “mantuvo un clamoroso silencio”³¹⁸³¹⁸ en relación con Libia (únicamente le dio de baja como miembro de la organización, el 3 de marzo.

Respecto del conflicto sirio, ante el desarrollo de este y la presión de Occidente, empezó (aunque tarde, como veremos) a operar: varias iniciativas en pos de una salida política a la crisis, aunque sin definir y precisar unos resultados concretos.

El activismo de la Liga Árabe se debe a varios factores, aunque el más importante de todos, la protección humanitaria de la población civil, es el que menos ha influido en esta puesta en acción.

En concreto, la Liga Árabe comienza a actuar respecto del conflicto sirio desde noviembre de 2011 (como apuntaba antes, tardíamente), justo tras la muerte, en Libia, del coronel. Antes había actuado de mediadora en un plan de paz, el cual fracasó. En concreto³¹⁹³¹⁹:

⇒Suspende a Siria como miembro, el 12 de noviembre de 2011.

⇒El 27 de noviembre:

⇒Adopta sanciones;

⇒Y amenaza con llevar el asunto ante Naciones Unidas.

⇒Para acabar, la diferencia más importante en el marco de este trabajo. La presencia o ausencia en cada conflicto de intervención en calidad de RP. En Libia sí, y tanto “a diferencia de” como “consecuentemente con”, en Siria no.

Ante la errónea y completamente interesada (jugaron los intereses nacionales de Occidente y sus aliados) aplicación de la RP en el caso libio, interviniendo militarmente como parte en el conflicto, a favor del bando opositor; la Federación de Rusia y China aprendieron la lección y ahora no permiten, gracias a su veto, una nueva acción en calidad de RP que conceda una oportunidad a los países occidentales de intervenir

317 <http://es.euronews.com/2014/08/16/la-ue-y-la-onu-adoptan-medidas-contralos-yihadistas-en-siria-e-irak/>

318 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, op., cit., pág. 143. Lo entrecomillado es texto suyo.

319 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, op., cit., pág. 143.

militarmente a favor de los rebeldes sirios para, así, echar abajo al Gobierno de al-Assad.

Este es el principal motivo por el que no hemos visto (ni se prevé) RP en Siria; pero no el único:

→Asimismo, debemos tener en cuenta los riesgos que generaría para toda la zona una intervención como la de Libia en Siria, con Irán y Turquía expectantes y vigilantes³²⁰³²⁰.

→Además, la intervención libia provocó grandes flujos de armas hacia otros Estados de la región árabe, como Mali (lo que ayudó al levantamiento del conflicto que allí tuvo lugar entre enero de 2012 y febrero de 2015)³²¹³²¹ e incluso Palestina (a pesar del férreo control israelí) así como hacia las organizaciones terroristas de la Franja de Gaza (Hamás incluida)³²²³²², lo que también influye en la opinión internacional y, consiguientemente, dificulta una intervención en Siria.

→Por último, los intereses nacionales evidentemente influyen. Y, como quedó reflejado de pasada antes, Siria no es Libia, ni militarmente, ni estratégicamente, ni sociológicamente.

Empezando por el hecho de que la “hiperpotencia” (como fueron definidos por Hubert Védrine³²³³²³), EE.UU., no se muestra muy entusiasmado sobre la intervención en Siria, dado su escaso interés nacional en el asunto, tras los problemas causados por las intervenciones en Irak y Afganistán³²⁴³²⁴.

En el plano militar, el ejército sirio, bien equipado y entrenado; frente al comparativamente mucho peor en ambos aspectos, a la par que dividido, ejército del coronel Qhadafi³²⁵³²⁵.

Por otro lado, las diferencias de carácter estratégico y geopolítico son sustantivas. El

320 *Ibid.*, pág. 44.

321 <http://allafrica.com/stories/201201200939.htm> (Consultado el 13 de junio de 2015)

322 BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones...”, op., cit., pág. 134.

323 http://www.nytimes.com/1999/02/05/news/05iht-france.t_0.html

324 LÓPEZ MIJARES, A., “Siria hoy: algunas interpretaciones sobre el conflicto”, *Apuntes de Investigación del PIAPP Año I. Número 3*, Universidad Jesuita de Guadalajara, Guadalajara, 2013, pág. 11, aptdo. 4.2.

entorno de Siria se halla (todos los países que lo conforman) en situación de conflicto e inestabilidad, además de, dentro de la misma Siria, el problema kurdo, paralelo a los combates contra el régimen de al-Assad.

A ello debemos unir que el régimen gadafista se hallaba aislado, sin aliados internacionales.

Frente a ello, al-Assad forma parte de una coalición encabezada por Rusia, además del frente chiíta con Irán y de una parte importante de la sociedad iraquí. Lo cual aumentaría de gravedad el conflicto al producirse una intervención extranjera de tipo militar, aunque sea en concepto de RP³²⁶³²⁶.

Por último, el mundo no se fía del heterogéneo bando rebelde sirio. No saben exactamente quiénes son en concreto ni qué quieren. Surgen dudas sobre cuán representativo es el Consejo Nacional Sirio. EEUU y la UE tienen miedo de las consecuencias de la victoria opositora y consiguiente consecución del poder: conviene resaltar, aquí, la relevancia que adquieren las sospechas sobre el yihadismo³²⁷³²⁷.

325 *Íbid.*, pág. 11, aptdo. 4.1.

326 *Íbid.*, págs. 11-12, aptdo. 4.3.

327 *Íbid.*, pág. 12, aptdo. 4.4.

VII. PROPUESTAS DE REFORMA DEL MARCO NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. ESPECIAL REFERENCIA AL “CÓDIGO DE CONDUCTA” PROPUESTO POR FRANCIA EN 2013.

Si bien la RP, en sí misma, no ha sido objeto de propuestas de reforma significativas; sí que lo ha sido su entorno, su marco normativo. Especialmente el procedimiento para ponerla en marcha y, dentro de ello, el derecho de veto.

Y es que la RP necesita, para poder cumplir su función y sus finalidades, la modificación del procedimiento de toma de decisiones en el seno del CS³²⁸³²⁸; el derecho de veto que poseen los 5 miembros permanentes del CS, el cual se guía más por motivos políticos que jurídicos (como hemos visto claramente al analizar y comparar los conflictos libio y sirio), impide una aplicación coherente, satisfactoria y, en definitiva, justa, de aquella institución.

La proposición de modificación relativa a la RP que más opiniones e interés ha suscitado es aquella que propone la adopción de un Código de Conducta en el seno del CS, para que sus miembros permanentes renuncien al derecho de veto en determinadas situaciones. Tiene como impulsor al Estado francés, y pretende una autolimitación del derecho de veto en situaciones de crímenes masivos (supuestos excepcionales cuya determinación se intenta objetivar a través de un procedimiento concreto); pero, eso sí, con una cláusula de salvaguardia: los intereses nacionales.

-NACIMIENTO DE LA PROPOSICIÓN

Esta propuesta fue lanzada por Francia, a finales del año pasado 2013, y mediante tres intervenciones:

→El primero de ellos tuvo lugar el día 24 de septiembre y tuvo como protagonista al jefe del Estado (por tanto, presidente), François Hollande. Este, en su intervención desarrollada durante el debate de apertura del 68º período de sesiones de la Asamblea General de NNUU, y teniendo como contexto la inacción en el ámbito de la seguridad

328 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la República Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad” en *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 7, nº 2, Universidad Rey Juan Carlos y Universidad Carlos III, Madrid, 2013, pág. 57, conclusión C).

internacional, propuso muy escuetamente el establecimiento de un Código de Conducta para regular las condiciones en que los miembros permanentes podían hacer uso del derecho de veto. Estas fueron sus concretas palabras:

*(J)e propose qu'un code de bonne conduite puisse être défini entre les membres permanents du Conseil de sécurité et qu'en cas de crime de masse, ils puissent décider de renoncer collectivement à leur droit de veto.*³²⁹³²⁹.

→ Poco después, el 4 de octubre, el ministro de Asuntos Exteriores, Laurent Fabius, ahonda (en un artículo publicado en el diario *Le Monde*, así como también en el *New York Times*³³⁰³³⁰) en las declaraciones del presidente de la República añadiendo la siguiente información, de la cual se advierte su trascendencia³³¹³³¹:

≡ Por una parte, esclarece información que, a pesar de hallarse implícita en las declaraciones de Hollande, es recomendable de indicar expresamente: la instauración del Código de Conducta se realizaría sin llegar a tanto como para modificar la Carta de NNUU³³²³³².

≡ Por otro lado, precisa los criterios de aplicación del Código: *Les critères de mise en œuvre seraient simples: le Secrétaire Général de l'ONU, à la demande d'au moins cinquante Etats membres, serait saisi pour se prononcer sur la nature du crime. Este emitirá un dictamen en el cual expresará si las violaciones producidas entran dentro del ámbito de aplicación del Código de Conducta, o no.*

≡ Por último, puntualiza algo que no podía deducirse de la propuesta del jefe del Estado, la salvaguarda de los intereses nacionales de carácter vital: *(C)e code exclurait les cas où seraient en cause les intérêts vitaux nationaux d'un membre permanent du Conseil.*

329 AGNU: *Discours du Président Francois Hollande. Débat d'ouverture de la 68^{eme} session de l'Assemblée Générale. Intervention de M. Francois Hollande, Président de la République*, www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, pp. 1-3, p. 3. (Consulta de 13 de junio de 2015).

330 FABIUS, LAURENT. «A Call for Self-Restraint at the U.N.». *New York Times*, 4 de octubre de 2013 (http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html?_r=0) Última consulta: 6 de junio de 2015.

331 *Suspendre le droit de veto en cas de crimes de masse - Tribune de Laurent Fabius*, 4 de octubre de 2013, pp. 1-2. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/ONU/evenements-et-actualites-lies-aux/actualites-21429/article/suspendre-le-droit-de-veto-en-cas> [consultado el 4 de junio de 2015].

332 Íbidem.

→La tercera y última declaración configuradora de la propuesta, tuvo lugar el día 7 de noviembre, y el ponente fue el representante permanente adjunto del Estado francés ante la ONU , M. Alexis Lamék³³³³³³.

En esta se nos clarifica, si es que era necesario (puesto que debe ser sometida a diálogo antes de ser aprobado por los demás miembros permanentes, con lo que, como todo lo adoptado por ellos, puede ser modificado antes de su aprobación final), que los miembros permanentes del CS deben ponerse de acuerdo sobre el Código de Conducta, debatiendo sobre él, sin que sea, el de la proposición francesa, un texto cerrado. Siendo ello así tanto respecto de qué entra dentro del concepto de “crimen masivo” como en lo relativo a las situaciones de cualquier clase que permitan la aplicación del *Code de Bonne Conduite*.

Alexis Lamék, apunta, eso sí, textos que pueden guiar a los miembros permanentes a la hora de concretar el concepto “crimen masivo”: “(i)l faut s'entendre sur la définition de crime de masse; la déclaration du sommet mondial de 2005 et de nombreuses conventions internationales, dont la convention de 1948 sur le génocide ou encore le statut de Rome peuvent nous guider”³³⁴³³⁴.

El motivo del Código de Conducta no es otro que la grave situación humanitaria en Siria. El propio presidente galo lo reconoció abiertamente. En su misma intervención desarrollada durante el debate de apertura del 68º período de sesiones de la Asamblea General de NNUU, antes de afirmar la necesidad de regular una inacción para el veto en determinadas situaciones, declaró³³⁵³³⁵:

“(…) (E)n Syrie, il y a urgence.

333 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente adjoint de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013”, en WECKEL, PH.: “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de veto des membres permanents”, *Sentinelle*, bulletin núm. 365, 10.11.2013, pp. 1-3, pp. 1-2, www.sentinelle-droit-international.fr (consultado el 4 de junio de 2015).

También se encuentra disponible en <http://www.franceonu.org/7-novembre-2013-Assemblee-generale>.

334 *Ibid.*

335 *AGNU: Discours du Président Francois Hollande..., op., cit.*

Urgence car 120 000 personnes sont mortes depuis deux ans et demi. 90 000 sur la seule année qui vient de s'écouler. Un quart de la population est déplacé. Des millions de Syriens se sont réfugiés. Et le pays est détruit.”

-OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA EN ESTE SENTIDO

Si bien es cierto que esta no es una propuesta original. Ya en el pasado se había sugerido una reforma similar.

El propio François Hollande, en la rueda de prensa posterior al debate de apertura del 68º período de sesiones de la AG, el mismo 24 de septiembre, admitía que la propuesta no era nueva, dado que su país ya la había formulado en 2005³³⁶³³⁶.

Pero tampoco es cierto que fuera nueva en esa fecha (incluso una reforma similar y en el mismo sentido ya había sido propuesta años atrás: fue por Hubert Védrine durante su mandato, y él fue el ministro de AAEE galo durante el período 1997-2002³³⁷³³⁷. Aunque es cierto que en esta proposición no se insistió mucho) ya antes de 2005 había sido lanzada:

→La primera vez que se propuso una reforma en tal sentido fue en diciembre de 2001, con el informe “La responsabilidad de proteger”, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), el cual se expresa textualmente como sigue³³⁸³³⁸:

“La Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un ‘código de conducta’ sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos en un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría (...).”

Aunque el informe no señala el nombre del miembro permanente que sugirió la idea, teniendo en cuenta la propuesta hecha por Francia después, en 2013, así como la

336 <http://www.notisistema.com>, 24.09.2013, p. 1 (consulta de 11 de junio de 2015).

337 ESCRIBANA CREMADES, B., *La Responsabilidad de Proteger en el marco de las NNUU. Deliberaciones y toma de decisiones del CS (2005-2012)*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2014, pág. 203.

338 *La responsabilidad de proteger. Informe de la CIISE* cit. (nota 8), p. 46, párrafo 6.21.

cláusula de salvaguardia de los intereses de tipo vital, “todo apunta a que se trataba de este país”³³⁹³³⁹.

→Posteriormente, el GANADC³⁴⁰³⁴⁰ en 2005, solicitó, con alguna diferencia respecto de las propuestas anteriormente vistas, la adopción de un código de conducta por el que los miembros permanentes del CS renunciaran al veto en emergencias graves de tipo humanitario.

→El secretario general de la ONU³⁴¹³⁴¹, también en 2005 y con alguna diferencia respecto del GANADC y los anteriores, pero coincidiendo en el fondo, propuso la autolimitación del veto en casos de catástrofe humanitaria.

→El grupo de países conocido como Small-Five (S-5), que se compone de Jordania, Singapur, Costa Rica, Liechtenstein y Suiza, presentaron, durante el proceso de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, en 2005, un proyecto de resolución sobre *Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*, ante la AG. En él piden que “(n)ingún miembro permanente debería (utilizar el derecho de veto) en caso de genocidio, crímenes de lesa humanidad, y graves violaciones del derecho internacional humanitario”³⁴²³⁴².

→En 2008, la *Genocide Prevention Task Force*, organismo estatal estadounidense, creado por el *United States Holocaust Memorial Museum*, la *American Academy of Diplomacy* y el *United States Institute for Peace*³⁴³³⁴³, publicó un informe en el que presentaba recomendaciones sobre lo que llamaban *Responsability Not To Veto*³⁴⁴³⁴⁴.

339 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 52. Lo entrecorillado lo dice literalmente el autor.

340 *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos...* (A/59/565) cit. (nota 9), p. 77, párrafo 256.

341 *Un concepto más amplio de la libertad...* (A/59/2005) cit. (nota10), pp. 64-65, párrafos 6 y 7.

342 A/60/L.49, 17 de marzo de 2006, Anexo: medidas sobre los métodos de trabajo propuestas al Consejo de Seguridad para que las examine, párrafo 14.

343 <http://www.ushmm.org/confront-genocide/about/initiatives/genocide-prevention-task-force/genocide-prevention-task-force-view-and-download-the-report>

344 Informe *Prevention Genocide. A Blueprint for the U.S. Policymakers*. Fecha de publicación: 8 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.ushmm.org/m/pdfs/20081124-genocide-prevention-report.pdf>

También versaba sobre la limitación del derecho de veto en los casos de violaciones masivas de DDHH, tanto inminentes como aquellas ya en curso. La idea principal es que si no hay al menos tres vetos, los cinco miembros en su totalidad deben apoyar o al menos abstenerse respecto del veto del miembro (o de los dos miembros). El resto de sus recomendaciones principales se resumen en³⁴⁵³⁴⁵:

-(1) The secretary of state (de los EE.UU.) should undertake robust diplomatic efforts toward negotiating an agreement among the permanent members of the United Nations Security Council on non-use of the veto in cases concerning genocide or mass atrocities, in consideration with efforts from the French and S5 policies already started.

-(2) A principal aim' of US policy in the Security Council 'should be an informal, voluntary code of conduct that advocates for mutual restraint in the use or threat of a veto in cases involving ongoing or imminent mass atrocities. (... Explica aquí el funcionamiento de los vetos, antes recogido en el presente TFG ...) This should apply, in particular, to resolutions instituting sanctions and/or authorizing peace operations in situations when mass atrocities or genocide are imminent or underway.

-(3) The P5 should also agree that a resolution passed by two-thirds of the General Assembly finding that a crisis poses an imminent threat of mass atrocities should add further impetus to an expeditious Security Council response without threat of a veto. An agreement along these lines would make the Security Council a more effective vehicle in cases when a permanent member might otherwise prefer to block action.

→*Citizens for Global Solutions*, una de las *grassroots* norteamericanas (lo cual podemos traducir como “movimiento social dentro de una comunidad”), utilizando ese mismo término, RN2V, recogió tanto el trabajo de la GPTF como las propuestas francesas hasta entonces, e, influida por ambas, realizó su propio informe en el que vertió sus propuestas sobre el mismo asunto. Este informe fue publicado en 2010 y lleva por título *The Responsibility Not To Veto: A Way Forward*. Sus recomendaciones son las siguientes³⁴⁶³⁴⁶:

≡An informal agreement by the P5 is achievable and would send an important political message. While there is almost no hope of amending the UN Charter this is not necessary to achieve the political effect sought by advocates of the RN2V. Adopting a

³⁴⁵ http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf. Consultado el 6 de junio de 2015

³⁴⁶ Íbidem.

code of conduct along the line proposed by the French is achievable because of the importance of informal processes within the UN system. While this is no guarantee that an informal agreement will last, given the way that the Security Council decision-making functions, it makes sense to try and influence the informal habits of the relevant players rather than seek formal reform of the structure or nature of the veto system. Furthermore, there are multiple precedents of P5 members as well as many other states wanting to limit the veto power in certain circumstances.

≡Civil society in P5 states has an important role to play. Successful negotiations for a RN2V agreement will require engagement by civil society in the P5 countries. In the 2009 UN Secretary-General's report, Implementing the Responsibility to Protect identifies a role for civil society as a partner with Member States in employing the wide array of prevention and protection instruments available. The ultimate success of civil society will be based on a strong partnership with the donor community and maintaining pressure on key governments to accede to an agreement to utilize the veto responsibly.

≡Any code of conduct presented must clearly define mass atrocities and a trigger mechanism. A clear definition of what comprises acts of mass atrocities that could trigger a RN2V code of conduct must be included in any final code. P5 members are likely to feel the need to protect their use of the veto for non-RN2V purposes, thus a distinction is necessary. This would also minimize politically motivated activation of a code and increase confidence in it. The definitions of crimes included in Rome Statute of the International Criminal Court could be a starting point in this process.

La propuesta francesa de 50 Estados como el número necesario para solicitar al SG el pronunciamiento sobre si se trata de un crimen masivo o no, a CGS le parece demasiado corto. Ellos defienden que un número mayor de países debe ser necesario para la petición (aportan el ejemplo de Israel, contra el cual 50 Estados podrían ponerse de acuerdo y actuar solicitando al SG su pronunciamiento).

Sin embargo, no me parece correcta esta reflexión. CGS parece olvidarse de que el mínimo de 50 naciones no es para acordar una acción militar sino que es, simplemente, para solicitarle el pronunciamiento acerca de si existe o no crimen masivo, al SG, nada más. Después él decidirá (se supone que objetivamente y, si no lo hiciera así, sería muy

difícil pensar que lo haría en contra de los intereses de los miembros permanentes del CS, desde luego); y si decide que sí, el CS votará si debe haber intervención en calidad de RP o no.

Además de que (como el mismo informe de CGS apunta) para elegir al SG ONU hace falta el consenso de los cinco miembros permanentes del CS, con lo cual ellos también participan en la elección de quien va a decidir al efecto.

≡ *“National Interest” should not be a limiting criterion in a code of conduct. The French propose to exclude cases where vital P5 national interest is at stake. This is simply too broad of an exclusion. Repeated use of this exclusion for political purposes would weaken the integrity of any code. Instead, as noted above, great focus on defining the acts and the trigger process should be utilized to assuage P5 concerns.*

Con buen criterio, CGS entiende que una cláusula de salvaguardia tan amplia eliminaría toda virtualidad de cualquier reforma en este sentido. Y no tiene sentido regular excepciones al derecho de veto si después prevemos, a su vez, una excepción a la aplicación de la suspensión, que es de tal amplitud que permite a quienes gozan de aquel derecho seguir usándolo como si nada.

≡ *The United States could play a leading role in making an RN2V agreement a reality. The Obama administration, and in particular its current ambassador to the UN Security Council, are a self-declared supporters of the R2P agenda. Furthermore, this administration has also demonstrated that it sees considerable merit in the recommendations of the Genocide Prevention Task Force. The Administration created an interagency Atrocities Prevention Board and a position on the US National Security Staff with responsibility for coordinating and supporting the Administration’s policies on preventing, identifying, and responding to mass atrocities and genocide, along with many other comprehensive efforts to prevent mass atrocities.*

→ Ya en el año 2013, un nuevo grupo de países, denominado como ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*), con 21 Estados como miembros y bajo la coordinación de Suiza³⁴⁷³⁴⁷ (el resto de miembros son Arabia Saudí, Austria, Costa

347 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 53.

Rica, Chile, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Gabón, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Portugal, Suecia y Uruguay; así como Tanzania como observadora³⁴⁸³⁴⁸), declaró (el día 2 de mayo) su intención de continuar con el trabajo, para mejorar la toma de decisiones en el seno del CS, que llevaron a cabo durante varios años por el grupo S-5: en concreto, ACT se centró en el proyecto de resolución, obra de S-5 y fechado en mayo de 2012³⁴⁹³⁴⁹, el cual fue objeto de retirada debido a las intensas presiones de la totalidad de los miembros permanentes³⁵⁰³⁵⁰.

Precisando todavía más, ACT continuaba la lucha para lograr la adopción del párr. 20 del proyecto L.42, el cual prevé la abstención del derecho de veto en las votaciones del CS que versen sobre una acción del CS destinada a evitar o acabar con los actos de comisión de un genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad a gran escala³⁵¹³⁵¹ o, por lo menos, del párr. 19, el cual insta a explicar los motivos por los que se ha decidido utilizar el derecho de veto, en particular su conformidad con la Carta de la ONU.

→El 7 de agosto de 2013, un experto independiente, el estadounidense Alfred-Maurice de Zayas, presenta, de conformidad con la Resolución 67/175, de la AG, un informe en el que expresa que, dado que en la actualidad “no es probable conseguir un acuerdo que permita eliminar el derecho de veto mediante la simple reforma de la Carta”, se decanta por una eliminación gradual de aquel, para lo que se debería reducir por fases el abanico de asuntos ante los que se podría hacer uso del veto³⁵²³⁵²:

-1º) Vedar el derecho de veto cuando ese miembro permanente sea parte interesada

348 <http://csnu.itamaraty.gov.br/es/cronologia-de-las-negociaciones>. Apartado de 2 de mayo de 2013.

Última consulta: 5 de junio de 2015.

349 Doc. A/66/L.42/Rev. 2.

350 *Vid.* DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, pp. 1-5, p. 4, www.vontairenet.org/article174657.html (consulta de 6 de junio de 2015).

351 PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, pp. 1-10, www.centerforunreform.org/node/500 (Última consulta: 06/06/2015).

352 DE ZAYAS, A.M.: Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, A/68/284, 7 de agosto de 2013, p. 9, párrafo 20.

en la cuestión;

-2º) Posteriormente, se prohibiría el veto si el asunto versa sobre violaciones graves de los DDHH, especialmente genocidio y delitos contra la Humanidad.

Esta propuesta la comparten más autores doctrinales, como J.E. Schwartzberg³⁵³³⁵³.

→Muestra del interés en el seno de NNUU por reformar el derecho de veto y, por tanto, el funcionamiento de la RP, la encontramos en lo siguiente. John Ashe, el presidente de la Asamblea General durante su 68º Período de Sesiones (el correspondiente a 2013, el año en que el presidente Hollande lanzó su propuesta), en el marco del debate sobre la reforma del CS y sus métodos de trabajo, además de apelar al compromiso, la flexibilidad y el “verdadero espíritu negociador”³⁵⁴³⁵⁴ que deben tener en este proceso los Estados de NNUU, creó con estos fines un grupo asesor de Estados encargado de sugerir acciones en pos de la reforma³⁵⁵³⁵⁵, e integrado por los embajadores de Papúa Nueva Guinea, Liechtenstein, Bélgica, San Marino, Sierra Leona, Guinea y Brasil³⁵⁶³⁵⁶.

El antiguo Ashe explicó que la elección de los seis países asesores no fue realizada utilizando criterios geográficos. Asimismo puntualizó que no tienen mandato para negociar ni para elaborar ni diseñar proyectos de resolución ni declaraciones de cualquier tipo, sino que su cometido consiste en aportar nuevas ideas para ayudar en las negociaciones intergubernamentales³⁵⁷³⁵⁷.

353 SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- NuevaYork- París, pp. 89-90.

354 http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/instituciones-economicas-internacionales/el-presidente-de-asamblea-general-crea-un-grupo-de-asesores-para-la-reforma-del-consejo_wVTCAJ3RAzGfpWt5YlkM81/ (Consultado el 6 de junio de 2015)

355 http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=27950#.VXK7iM_tmko (Última consulta: 06/06/2015).

356 <http://www.correodelorinoco.gob.ve/multipolaridad/asamblea-onu-centra-debate-reforma-consejo-seguridad/> (Última consulta: 06/06/2015).

357 http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/instituciones-economicas-internacionales/el-presidente-de-asamblea-general-crea-un-grupo-de-asesores-para-la-reforma-del-consejo_wVTCAJ3RAzGfpWt5YlkM81/ (Consultado el 6 de junio de 2015).

→Por último, resulta oportuno apuntar, aunque de momento no se le ha prestado demasiada atención a su trabajo, que mediante la Resolución 48/26, de la AG se acordó crear un grupo de trabajo de composición abierta para examinar los aspectos de reforma del CS. Entre ellos, la modificación del régimen del derecho de veto. Este GT comenzó sus deliberaciones en el mes de enero de 1994, y su mandato fue prorrogado por la Asamblea General desde su período de sesiones 48 (correspondiente al año 1993) hasta el 55 (2000, el año de la Asamblea del Milenio). Posteriormente la AG exhortó al GT a presentarle un informe antes de que terminara el 55 período de sesiones, incluyendo cualquier recomendación acordada. Consiguientemente, emitió el informe publicado en el documento A/54/47.

Posteriormente, en el 56º período de sesiones (2001), la AG, mediante la decisión 55/503, volvió a prolongar el periodo de funcionamiento del GT y le solicitó la presentación de otro informe antes del fin del período de sesiones citado. Ello dio lugar al documento A/60/47, de 13 de junio de 2002. Las propuestas del GT relativas a la modificación del veto son las siguientes, divididas entre aquellas que requieren modificación de la Carta de NNUU y las que no³⁵⁸³⁵⁸:

⇒Propuestas que no requieren la modificación de la Carta:

- Recurrir al veto con moderación.
- Buscar la forma de que las decisiones del Consejo de Seguridad se adopten por consenso, para no recurrir al veto
- El uso del veto únicamente cuando la cuestión sea de vital importancia para las Naciones Unidas en su conjunto (no solo el miembro permanente del CS en cuestión).
- La obligación de explicar, por escrito, la razón por la que se utiliza el veto. Asimismo, de transmitir dicha justificación a la Asamblea General.
- El compromiso de los miembros permanentes a hacer uso del veto respecto de los asuntos relativos al Cap. VII Carta.
- La Asamblea General tendría que instar a los miembros permanentes a solo utilizar el veto en asuntos relacionados con el Capítulo VII.
- Determinar que se entiende por "cuestión de procedimiento" en el párrafo 2 del artículo 27 de la Carta.

358 <http://www.cinu.mx/onu/reforma-del-consejo-de-segurid/>.

- El compromiso, unilateral o colectivo, de los miembros permanentes, de no recurrir al veto.

⇒Propuestas que exigen la modificación de la Carta de NNUU:

- La eliminación del veto.
- Proceder a la definición con mayor claridad de los casos en los cuales se permite el ejercicio del derecho de veto (es decir, reformar el art. 27 Carta).
- Limitar inicialmente el veto para posteriormente proceder a su eliminación total.
- Aumentar a más de uno los vetos necesarios para echar abajo una resolución del CS.
- La sujeción del ejercicio de derecho de veto a la decisión de la Asamblea General.

-ELEMENTOS DEL “CÓDIGO DE CONDUCTA” PROPUESTO POR FRANCIA

Los cinco miembros permanentes del CS renunciarán al derecho de veto en determinadas situaciones, caracterizadas por su gravedad. La causa: el acuerdo entre esta pentalogía de Estados.

Es decir, la propuesta francesa constituye (ya que no modifica la Carta) un documento político, por lo que genera para sus autores compromisos morales, políticos; no obligaciones exigibles jurídicamente. Como defiende Habib Slim³⁵⁹³⁵⁹, se trata de un acuerdo de caballeros, de un *gentlemen's agreement* que complementa la Carta de NNUU, sin modificarla.

Por otro lado, si esta propuesta fuera aprobada, una vez surgido un caso dentro del ámbito de aplicación de la misma, si el SG de NNUU se pronuncia afirmativamente en su dictamen (que tendrá lugar tras la petición de al menos 50 Estados miembros de la ONU), la renuncia a la posibilidad de utilizar el veto operaría de manera automática, sin poder negarse a ello los miembros permanentes del CS. Así indica el ministro de AA EE gallo, hablando del SG: “Une fois son avis rendu, le code de conduite s’appliquerait immédiatement.”³⁶⁰³⁶⁰.

359 “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6, p. 2, www.sentinelle-droit-international.fr. (Consultado el 07/07/2015).

360 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/onu/evenements-et-actualites-lies-aux/actualites-21429/article/suspendre-le-droit-de-veto-en-cas> (Consulta de 07/07/2015).

La prohibición del uso del veto únicamente es parcial: solo en caso de crímenes masivos. El Estado galo defiende que la apreciación de cuándo y cuándo no estamos ante agresiones de este tipo debe ser tomada por una autoridad ajena al CS, tanto a sus miembros permanentes como no permanentes. Y señala como su predilecto al secretario general de la ONU, conforme al art. 99 de la Carta³⁶¹³⁶¹; sin embargo, para el Estado presidido por Hollande el SG debe actuar solo a instancia de parte, nunca de oficio: necesaria la solicitud de 50 Estados miembros de las NNUU.

Como se ha indicado antes, la proposición francesa incluye como cláusula de salvaguardia los intereses nacionales de los miembros permanentes que lo sean de vital importancia. Es de destacar el alcance y la relevancia de esta estipulación, la cual los galos la justifican en su realismo.

Por otra parte, la reforma que promueve Francia cumple con el parámetro de la “informalidad”: no prevé la formalidad de modificar la Carta. Ello fue dado por sentado con claridad meridiana por el representante permanente adjunto del Estado, ante NNUU (en su intervención de 7 de noviembre de 2013, de la que antes en este TFG se ha hablado): el Código de conducta “ne s’agirait donc pas d’une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies.”.

-VALORACIÓN DE LA PROPUESTA FRANCESA

La doctrina recibió con agrado y buenas palabras la propuesta del Código de Conducta. Así, entre otras reacciones:

→M. Reyes Milk, profesora de Dº Penal Internacional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordinadora regional para las Américas de la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI) (que tiene estos cargos se afirman en dos asteriscos, pág. 205 de la Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP, N° 73, 2014, expresa que “(s)in duda, estamos ante una iniciativa sensata”³⁶²³⁶².

361 Art. 99 Carta de NNUU: *El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.*

362 REYES MILK, M., “La situación en Siria de cara...”, *op., cit.*, pág. 235.

→ Tanto Alex J. Bellamy³⁶³³⁶³ como la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados³⁶³, manifestaron refiriéndose al antecedente del *Code de Bonne Conduite* propuesto en 2013 (el sugerido por el ministro de AAEE francés durante el período 1997-2002, Hubert Védrine) su apoyo a las iniciativas acerca de un código de conducta sobre el derecho de veto para limitar este “cuando fuese preciso actuar para atacar o evitar una importante crisis humanitaria”.

→ Otro autor, Gtez. Espada, apunta que “(l)a propuesta francesa es en conjunto positiva y la iniciativa digna de elogio.”³⁶⁴³⁶⁴.

Este autor, alaba su pragmatismo, al no conllevar una enmienda formal de la Carta, lo cual hace posible la reforma, harto difícil de llevar a cabo de lo contrario. Califica esta característica de “atractivo indudable” a la par que logra la finalidad esencial que para él debe tener una iniciativa de este tipo³⁶⁵³⁶⁵: en palabras de L. Fabius, ministro de AAEE galo, quien, además de ensalzar su sencillez y su presteza para ser puesta en funcionamiento, declara que se trata de una reforma “simple à mettre en pratique, permettrait de préserver l’essentiel, la crédibilité de ce pilier de la paix et de la stabilité que doit être le Conseil de Sécurité.”³⁶⁶³⁶⁶.

Otro motivo de alabanza, entiende C. Gutiérrez³⁶⁷³⁶⁷, es el esfuerzo francés por “objetivar en todo lo posible la aplicación de su propuesta.”. Por ello se prevé que, a petición de 50 miembros de la ONU, un tercero imparcial, ajeno a los miembros permanentes y a otros Estados que pueden tener relación con el conflicto o violación de DDHH, sea quien decida.

Francia se decanta por el SG. Lo cual “no priva (..) de alcance jurídico pero sí (...) tiñe también de diplomacia y política”, lo que puede ser para facilitar la aceptación de la reforma por parte de los demás miembros permanentes.

En definitiva, este autor entiende remarcable el interés de Francia por limitar (que no

363 Por un lado: BELLAMY, A.J., *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*, p. 18. Por la otra parte: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La Responsabilidad de Proteger*, p. 51.

364 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 54.

365 Íbidem.

366 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/ONU/evenements-et-actualites-lies-aux-actualites-21429/article/suspendre-le-droit-de-veto-en-cas>. (Última consulta: 07/06/2015).

367 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 54.

eliminar, como se puede ver en la pervivencia del derecho de veto en otros casos, e incluso en supuestos de crímenes masivos, si subyace un interés vital nacional) sus privilegios.

Y es (precisamente, como apuntaba en el anterior paréntesis) en la inaplicación de la suspensión por causa de los intereses nacionales donde Espada encuentra su mayor crítica al *Code de Bonne Conduite*. Puesto que, con esta “cláusula de exoneración del deber de buena conducta” eliminamos, al permitirle alegar a cualquiera de los cinco este interés, lo que habíamos conseguido con el Código de Conducta mismo, que no es otra cuestión que la suspensión del derecho de veto en ciertos casos.

Buscando algo posible de llevar a la práctica en el *plano del ser* (puesto que en el normativo no debería existir cláusula de intereses vitales alguna; aunque, si nos ponemos así, tampoco habría de existir ningún derecho de veto, ni distinción en cuanto a tipo de miembro, en el CS), parte de la doctrina, así como la CIJ, han postulado que³⁶⁸³⁶⁸ este mismo órgano judicial debería ser consultado para definir objetivamente “interés vital nacional”, reduciendo su recurso para situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”³⁶⁹³⁶⁹.

Gutiérrez Espada no está de acuerdo con esta opción³⁷⁰³⁷⁰, dada la dificultad de que los miembros permanentes acepten un control jurisdiccional sobre un concepto puramente político.

Él prefiere³⁷⁰ que entiendan la existencia de un interés nacional uno o dos miembros permanentes (en este último caso, exigiríamos mayoría absoluta para poder utilizar el derecho de veto en situaciones de crimen masivo) más que aquel que lo alega.

-FUTURO DEL “CÓDIGO DE CONDUCTA”

A pesar de que tanto el CS como la AG coincidieron en proporcionarle forma jurídica positiva a la RP, aprobándola; y de que la reforma del derecho de veto es necesaria para su virtualidad en la reforma de este última no se logra, ni por asomo, alcanzar un acuerdo. La autora de la propuesta, Francia; así como el Reino Unido, no utilizan el veto

368 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 55.

369 Términos usados por la CPI en su dictamen consultivo de 8 de julio de 1996 (asunto sobre la *ilicitud de la amenaza o uso de las armas nucleares*, ICJ Reports 1996, p. 263).

370 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria...”, op., cit., pág. 55.

desde 1989 (al menos de manera pública)³⁷¹³⁷¹, con lo que es de suponer que UK tampoco mostrará mucha resistencia a esta modificación jurídica. Pero los miembros permanentes del CS son cinco.

Como afirma Gtez. Espada en su artículo “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes”³⁷²³⁷², la aprobación de la RP sin la reforma del veto crea una “laguna” jurídica. Para este mismo autor³⁷³³⁷³, en este caso utilizando la expresión de Christian Tomuschat³⁷⁴³⁷⁴, hacer esto es “privar al Derecho Internacional de todo su valor esencial”). Concluye esta reflexión el autor citado declarando que, con alguna precisión en la reforma³⁷⁵³⁷⁵, la adopción del Código de Conducta conferiría un efecto útil a la RP³⁷⁶³⁷⁶.

Ni siquiera con la cláusula de los intereses nacionales, el resto de miembros permanentes piensan aceptar la propuesta del *Code de Bonne Conduite*. Es más, ni tan solo debatirla.

Ello se ve, entre otros casos, en las declaraciones del viceministro de exteriores de la Federación Rusa, Gennady Gatilov, quien al finalizar el encuentro ministerial que tenía por fin debatir acerca de la reforma del CS (el cual tuvo lugar a propuesta de España y del anfitrión, en Roma y el 5 de febrero de 2013, pocos meses antes del lanzamiento de la propuesta gala, en septiembre) afirmó la inadmisibilidad de cualquier establecimiento de límites a la toma de decisiones por parte del CS, alegando que provocaría una disgregación de Estados y no una mejora en la eficacia del órgano³⁷⁷³⁷⁷.

Por último, apuntar que, aunque la autolimitación del derecho de veto que supone el

371 Ver Fabius, Laureant. «A Call for Self-Restraint at the U.N.». *New York Times*, 4 de octubre de 2013 (http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html?_r=0).

372 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el...”, op., cit., pág. 23 conclusión C).

373 Íbidem.

374 TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), pp. 9-438, p. 224.

375 Ver el apartado de este mismo TFG sobre el futuro del Código de Conducta, sugerencias, de Gtez. Espada, sobre modificación en la reforma.

376 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el...”, op., cit., pág. 23 conclusión C).

377 “Rusia apoya una reformas del Consejo de Seguridad de la ONU”, pp. 1-2, *www.rusiahoj.com*, 7 de febrero de 2013 (consulta de 08/06/2015).

Código de Conducta debe ser adoptada por los cinco miembros permanentes del CS, en la sesión del mismo de 22 de mayo de 2014 (fue aquella en la que se votó, con resultado negativo, la resolución que acordaba la remisión de la situación siria a la CPI, también a propuesta de Francia) seis de los diez miembros no permanentes que en ella participaron (en concreto, Ruanda, Jordania, Luxemburgo, Chile, Australia y Lituania) apoyaron expresamente el *Code de Bonne Conduite* propuesta por el país galo³⁷⁸. Ello aunque el Código de Conducta no estaba en el orden del día³⁷⁸³⁷⁸.

VIII. CONCLUSIONES

→La adopción de la Responsabilidad de Proteger, esa novedosa institución humanitaria a la par que protectora, en la Cumbre Mundial de 2005, que por parte importante de la doctrina se vendió como un gran hito, en realidad no es tal. Incluso yo soy de la opinión de que más bien constituye un retroceso respecto de su antecesora, la intervención humanitaria, al llevar aparejado que, necesariamente, el recurso (en muchas ocasiones necesario) al uso de la fuerza tenga que contar con la aprobación de un órgano tan arbitrario y politizado como el CS, en el que cinco Estados que se creen tocados por el dedo de algún dios (al disponer de esos grandes poderes y prerrogativas de las que los otros 200 del planeta no disponen) pueden impedir lo que les venga en gana. Con lo cual, además, la acción humanitaria, en caso de ser necesaria, es muy difícil de llevar a cabo; ello aunque debería ser automática e instantánea (dado el gravísimo supuesto de hecho al que pretende dar respuesta).

Asimismo, esta institución no cuenta con las garantías jurídicas que impidan su tergiversación y la utilización de aquella para acometer la consecución de unos fines muy distintos a los humanitarios, de unos objetivos “sucios” que nada tienen que ver con la protección humanitaria. Finalidades que, además, vulneran, sin causa justificadora convincente (como sí sería la humanitaria) normas tan importantes desde donde alcanza la vista como son el principio de no intervención y la soberanía e

378 Acta de la Sesión del CS nº 7180, ref. S/PV.7180.

independencia estatal.

→Esto último se ha visto en la intervención en Libia. Cuando se emitió una resolución [la 1973 (2011)] que, según expresaban sus artífices, pretendía únicamente salvaguardar a la población libia de las atrocidades antihumanitarias que se cometían en el marco del conflicto que este país sufría (y, por cierto, cometidas por ambos bandos, tanto el gadafista como el rebelde); en realidad los objetivos de aquella, por ser los fines de su aplicación práctica, eran y fueron echar por todos los medios y sin importar el medio utilizado (como al final se demostró) al líder libio del poder: como dice la propia Resolución 1973 (que, además, ha sido objeto de una muy amplia interpretación) esta “autoriza (a los Estados que participan de la coalición) a que [...] adopten todas las medidas necesarias” para lograr los fines de la resolución, que como hemos dicho se vio que eran echar al Gobierno libio abajo.

Al final, lo que pesó de verdad en la balanza, para decidir tomar partido en la intervención militar, fueron los intereses nacionales de cada uno (así se dio paso a un nuevo gobierno en Libia, que previsiblemente pondrá buena cara a la hora de permitir el acceso, de las potencias occidentales y sus aliados, a las ingentes cantidades de petróleo del país -que pasan por ser las mayores de África y novenas mundiales³⁷⁹³⁷⁹, no el interés en prestar ayuda humanitaria.

→Ante tal tesitura, la parte oriental del CS, Rusia y China, de intereses nacionales distintos y en muchas ocasiones opuestos (a los de los otros tres miembros con permanencia), decidió recordar los acontecimientos para cuando llegara otra situación similar.

Y aquí es donde se incardina el conflicto sirio. Es más, más que similar, mucho más grave (si cabe) que la crisis libia. Impiden, vía uso del derecho de veto, que se apruebe una nueva resolución en el marco de la RP que propague a Siria lo sucedido en el Estado norafricano.

También merece crítica la inflexible posición ruso-china. Lo conveniente sería una resolución jurídicamente bien construida, con un alto grado de concreción (no como la

379 <http://www.rtve.es/noticias/20110902/potencias-europeas-amigas-nueva-libia-derechos-sobre-petroleo/458944.shtml> (Consultado el 12 de junio de 2015)

libia), que autorizara a una intervención militar en concepto de RP pero imposibilitara salirse del guion adecuado, impidiendo inmiscuirse en el conflicto apoyando a uno de los bandos.

→Pero eso, con el marco normativo actual y viendo la errónea interpretación que la coalición internacional le dio a la Resolución 1973 (2011), sin sanción para nadie (un verdadero orden coactivo internacional hubiera ayudado, pero desgraciadamente no contamos con él), ni la “Madre Rusia” ni el país más poblado del mundo van a cambiar su parecer.

Por ello, dos posibilidades se nos abren para solventar la emergencia humanitaria siria o cualquier otra que sobrevenga:

⇒Modificar los injustos métodos de funcionamiento, eliminando toda diferencia de trato entre Estados. O, al menos, suprimir el derecho de veto. O, al menos (dada la real imposibilidad actual de ambas opciones precedentes) limitar el ámbito del derecho de veto, impidiendo hacer uso de él en situaciones de urgencia humanitaria (el Código de Conducta propuesto por Francia en 2013 valdría, de no ser por la cláusula que permite su fácil inaplicación, cual es la de los intereses nacionales).

⇒O rectificar el error cometido en 2005 con la RP, al establecer la necesaria autorización del CS para proceder al uso de la fuerza: exigir en su lugar la autorización de la AG, con un número de votos para la adopción (de la autorización) no muy alto, dadas las catástrofes humanitarias que se evitarían con esta permisión.

Para evitar que varios Estados se “inventaran” una emergencia humanitaria con el fin de vulnerar el principio de no intervención (un ejemplo muy claro de esto, dejando a un lado si el Estado de Israel debe o no ocupar el territorio que actualmente posee para sí -dejando a un lado, pues, las opiniones de cada uno sobre el sionismo- sería la multitud de naciones árabes urdir una urgencia humanitaria en el Estado judío para entrar vía coalición internacional en él) debería restringirse la capacidad de proponer una votación de este tipo solo para un organismo (ubicado dentro del aparato NNUU, pero independiente de los Estados). Una entidad que actuara sin interferencias de ningún tipo por parte estatal y con rapidez y eficacia, así como respetando todas las garantías; o bien, dejarle la proposición a los Estados pero exigiendo, para esta, pruebas consistentes

de que la catástrofe humanitaria está teniendo lugar.

Nadie ha dicho que estas modificaciones sean fáciles de llevar a cabo, pero lo que está claro es que no podemos permitir que la respuesta ante aberraciones humanitarias como la que se vive actualmente en Siria sea, únicamente, la pasividad y la indiferencia, sin acciones que verdaderamente pueden acabar con esas violaciones.

Aguardando un futuro que nos depare una reforma que sepa dar respuesta idónea y satisfactoria a toda urgencia humanitaria, cierro la conclusión.

ANEXO: BIBLIOGRAFÍA

- AMNÉUS, D., “Has Humanitarian Intervention Become Part of International Law under the Responsibility to Protect Doctrine?,” en *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, ed. Julia Hoffmann, André Nollkaemper, and Isabelle Swerissen, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., *Las Naciones Unidas ante el Conflicto de Siria*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.
- AÑAÑOS MEZA, M.C., “La ‘Responsabilidad de Proteger’ En Naciones Unidas y La Doctrina de La ‘Responsabilidad de Proteger’”, UNISCI Discussion Papers nº 21, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.
- ARREDONDO, R., *La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva latinoamericana*; R. Arredondo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014.
- BELLAMY, A., “Whiter the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics and International Affairs* 20, no. 02, Carnegie Council, New York, 2006. Disponible en <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7974045&fileId=S0892679400004068>.
- BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la Responsabilidad de Proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011.
- BERMEJO GARCÍA, R., “Las conflictivas relaciones de Siria e Israel en el ajedrez del Próximo Oriente”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.
- BERMEJO GARCÍA, R., y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., “De La Intervención Por Causas Humanitarias a La Responsabilidad de Proteger. Fundamentos, Similitudes y Diferencias”, Cuadernos de estrategia, nº 160 (Ejemplar dedicado a: La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global), Madrid, 2013.
- BETTATI, M., "Du devoir d'ingérence à la responsabilité de protéger", *Droits: Revue française de théorie juridique, de philosophie et de culture juridiques*, nº 56, Presses Universitaires de France (PUF), Hondainville, 2012.
- CARDOZA ZÚÑIGA, R., “El uso de armas químicas en Siria, un desafío para el derecho internacional”, en *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 8, Universidad del Rosario, 2015.
- CERVELL HORTAL, M. J., “De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir”, en Ramón Chornet, C. (ed.), *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
- DOMESTICI-MET, M.J., “Protecting in Libya on Behalf of the international Community”, *Göttingen Journal of International Law*, vol. 3, nº. 3, Göttingen, 2011.
- ECHEVARRÍA JESÚS, C; “Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011.
- FERRER LLORET, J. “La UE y la responsabilidad de proteger”; en *LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ: ¿UN COMPROMISO CONSISTENTE CON NACIONES UNIDAS?* Autores: Luis N. González Alonso (Director) y Asier Garrido Muñoz (Coordinador). 1ª edición, Madrid, 2011.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la República Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad” en *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 7, nº 2, Universidad Rey Juan Carlos y Universidad Carlos III, Madrid, 2013.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el consejo de seguridad: algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)* Núm. 3 / 2014, Madrid, 2014.

- GUTIÉRREZ ESPADA, C.; “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 27, Universidad de Navarra, Pamplona, 2011.
- FOCARELLI, C., "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine", *Journal of Conflict and Security Law* vol. 13, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., “La intervención en Libia: la Responsabilidad de Proteger a debate”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Universitat de València, València, 2011.
- LABORIE IGLESIAS, M.A.; “Siria: guerra, sectarismo y caos”, en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., “La guerra en Siria y las paradojas de la CI”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero 2015), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.
- LUENGO ZARZOSO, M. DE., “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger en el nuevo panorama de seguridad y defensa”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº. 3, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014.
- MANGAS MARTÍN, A., *La autorización del uso de la fuerza armada en Libia*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2011.
- MARRERO ROCHA, I. “La RP de la CI en los casos de Libia y Siria: Análisis Comparativo”, *Revista Relaciones Internacionales*, nº 22, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013.
- McFARLANE, S.N., WELSH, J., y THIELKING, C., “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”, *International Journal*, vol. 57, nº 4, Sage Publications, New York, 2002.
- MESA PEINALDO, M. (Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz), “La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción”, *Anuario CEIPAZ*, nº 2, CEIPAZ, Madrid, 2008-09.
- REYES MILK, M.; “La situación en Siria de cara al derecho internacional. Una historia de desafíos políticos, jurídicos, y humanos”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho; Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)*, nº 73, Lima, 2014.
- TUCK, R., *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Clarendon Press, Oxford, 2002.