



UNISCI Discussion Papers

ISSN: 1696-2206

unisci@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
España

López-Jacoiste, Eugenia

LA GUERRA EN SIRIA Y LAS PARADOJAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

UNISCI Discussion Papers, núm. 37, enero-junio, 2015, pp. 73-97

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76741424005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



LA GUERRA EN SIRIA Y LAS PARADOJAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Eugenia López-Jacoiste¹
Universidad de Navarra

Resumen:

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

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

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

Abstract:

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

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

Copyright © UNISCI, 2015.

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

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



1. Introducción

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

⁷ S/RES/1973 (2011).



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

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

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

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

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

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

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

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

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

¹³ *Ibid.*, p. 11.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *Ibid.*, p. 4.



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

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

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

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

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 13.

³¹ *Ibid.*, *Idem.*



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

5. La población civil siria y el Derecho internacional

5.1. La situación de la población civil

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

5.2.1. La aplicabilidad del Derecho internacional humanitario al conflicto sirio

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

⁶⁰ Véase su texto completo disponible en

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ Clapham, *op. cit.*, p. 284.



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

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

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

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

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

⁷² *Ibid.*, párr. 85.

⁷³ Clapham, *op. cit.*, p. 285.

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

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



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

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

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

5.2.3. El Derecho internacional penal aplicable en Siria

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

6. Consideraciones finales

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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