
Las Naciones Unidas y la Guerra Civil en Siria: fases y dilemas

Xavier PONS RAFOLS

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Barcelona
xpons@ub.edu

Mi contribución en este merecido libro homenaje a dos ilustres iusinternacionalistas españoles, los profesores Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bernejo García, se encuadra en el ámbito de los temas relacionados con el uso de la fuerza y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a los que ambos profesores han dedicado también algunos de sus numerosos trabajos, en ocasiones, incluso, conjuntamente. Más concretamente, me ocupo de un conflicto armado –la guerra civil en Siria– sobre el que ellos también han realizado diversas aportaciones científicas en los últimos años, y lo hago desde la perspectiva de las responsabilidades y actuaciones de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y, a la luz de ello, de sus hondas y consabidas debilidades, manifestadas dramáticamente en el caso sirio.

Constituye este estudio, por tanto, un reconocimiento intelectual a dos largas, prolíficas y excelentes labores profesionales en la universidad española, pero también pretende ser –como han hecho ellos mismos en numerosas circunstancias– un llamamiento para que imperen los propósitos y los principios de las Naciones Unidas en el contexto de unas relaciones internacionales y de unas realidades mundiales como las actuales, presididas por los antagonismos políticos y los intereses enfrentados de los Estados, que el conflicto de Siria revela claramente. Porque, a fin de cuentas, detrás de los grandes principios internacionales, muchas veces más retóricos que efectivos, y detrás también de los grandes conflictos internacionales, están siempre seres humanos que aspiran a vivir –y deben poder hacerlo– en un mundo sin temor a la miseria, sin temor a la violencia, y con dignidad.

I

En este sentido, debo empezar recordando que, desde hace prácticamente siete años, la República Árabe Siria vive inmersa en un dramático conflicto civil que ha devastado todo el país y que ha comportado, según información de las

mismas Naciones Unidas, más de 400.000 víctimas mortales, más de 5 millones de refugiados en los países vecinos y en Europa, y más de 8 millones de desplazados internos, en un país que tenía poco más de 22 millones de habitantes antes de la guerra. En el mes de marzo del 2011 una inicial y focalizada protesta popular comportó una feroz represión policial y militar por parte del régimen de Bashar Al-Assad que, con el paso de los meses y con su extensión a otras partes del territorio sirio, acabaría por convertirse en una auténtica y cruenta guerra civil, que todavía perdura. Una guerra civil en la que se han cometido –y así lo ha constatado reiteradamente la *Comisión Internacional Independiente de Investigación* establecida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹– violaciones graves y masivas de los derechos humanos y matanzas indiscriminadas, especialmente por parte del régimen sirio; aunque también se han constatado violaciones de los derechos humanos cometidas por parte de las diversas fuerzas y grupos rebeldes, entre los que se han desarrollado grupos terroristas de corte yihadista.

Uno de estos grupos, conocido como el Daesh o Estado Islámico en el Iraq y Levante (EIL), adquirió un extenso control territorial sobre diversas partes del territorio sirio y amplias zonas de Iraq ocupando, en junio de 2014, Mosul, la segunda ciudad iraquí. Ello acabó comportando –al margen de las Naciones Unidas– la articulación de una coalición internacional para frenar a este grupo terrorista impulsada por los Estados Unidos y que ha actuado en Iraq –a petición de su gobierno– y en Siria. En paralelo, Rusia ha actuado también contra el Daesh/EIL, así como contra otros grupos rebeldes favoreciendo, sin ningún género de dudas, al régimen de Al-Assad. Actualmente, y dentro de su extrema volatilidad, la derrota del Daesh/EIL tanto en Iraq como en sus feudos en Siria, especialmente en Ar-Raqqa, su pretendida capital, ha conducido a una situación en la que nos hallamos ante un conflicto armado internacionalizado, establemente perdurable, en el que resulta difícil –por múltiples razones políticas y las fuertes divisiones existentes tanto entre los distintos grupos rebeldes como, especialmente, en la comunidad internacional– esperar que se pueda derrocar al régimen de Al-Assad. Es más, éste parece haberse reforzado, ya que mantiene gran parte de su poder, ha recuperado importantes posiciones territoriales y sus apoyos internacionales, especialmente los de Rusia e Irán, no

¹ La Comisión fue establecida por el Consejo de Derechos Humanos mediante la Resolución S-17/1, de 22 de agosto de 2011, y ha visto sucesivamente prorrogado y ampliado su mandato desde entonces. El último Informe de esta Comisión es de agosto de 2017, Documento A/HRC/36/55, de 8 de agosto de 2017.

se han debilitado. La acción de las Naciones Unidas para contribuir a la búsqueda de una solución política inclusiva al conflicto sirio, que se desarrolla con altibajos desde 2012, ha puesto también de manifiesto las debilidades de una Organización que sigue dependiendo en los ámbitos de la paz y la seguridad internacionales del acuerdo político de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Además de diversas publicaciones recientes de los profesores Gutiérrez Espada y Bermejo García sobre el conflicto sirio o sobre alguna de las dimensiones vinculadas al mismo, como la responsabilidad de proteger o el terrorismo internacional, otros iusinternacionalistas, españoles y extranjeros, han empezado a publicar también sobre algunas de las derivadas del conflicto², pero es obvio que necesitamos todavía mucha más perspectiva temporal para una aproximación globalizadora al caso sirio y a todos sus aspectos y factores asociados, incluidos todos los pertinentes desde el enfoque del Derecho Internacional. Será probablemente labor de los especialistas en derecho internacional y en relaciones internacionales y de los historiadores del futuro analizar una guerra civil tan compleja como ésta, con múltiples actores, internos e internacionales, que han configurado un escenario de intereses contrapuestos en un entramado de luchas cruzadas por la hegemonía regional (Irán, Arabia Saudita y Turquía), en un contexto geográfico particularmente conflictivo como es el de Oriente Medio y en el que algunas potencias internacionales o bien han declinado el ejercicio de sus responsabilidades o bien han visto en la guerra civil siria una opción para recuperar mayor influencia y poder internacional. Son tantos y tan complejos los factores en presencia que se necesitarían diversas monografías para tan sólo plantearlos y situarlos en la mesa de análisis.

Mi pretensión en estas páginas es mucho más simple y se circunscribe a la actuación de las Naciones Unidas abordando, siquiera sumariamente, el papel desarrollado ante la guerra civil en Siria. A tal efecto, y aunque el conflicto perdura, intentaré llevar a cabo un ensayo de periodificación estableciendo las, a mi juicio, principales fases del conflicto desde la perspectiva de la actuación de las Naciones Unidas, y especialmente de su Consejo de Seguridad. Fases que no son coincidentes exactamente en todos los casos con lo que han sido las distintas etapas de desarrollo y evolución del conflicto armado y sus principales hitos bélicos. Aunque el ejercicio académico, quizás, pueda resultar prematuro,

² En este estudio he optado, no obstante, por limitarme estrictamente a las resoluciones y documentos de las Naciones Unidas como fuentes de conocimiento para fundamentar mi aproximación y análisis.

entiendo que intentar abordar, de una manera global y con cierta perspectiva, la guerra civil en Siria y el papel de las Naciones Unidas en este conflicto requiere formular esta periodificación. Por supuesto, como todas las aproximaciones, periodificaciones y clasificaciones, la que formulo puede ser discutible, pero pretende ordenar, con sus diversos jalones cronológicos, cómo han actuado las Naciones Unidas a lo largo de estos casi siete años de conflicto.

Este ensayo de periodificación me permitirá también poner de manifiesto los principales dilemas a los que se enfrentan las Naciones Unidas en el cumplimiento de sus propósitos en relación con este conflicto armado. A tal efecto, al hilo de las distintas fases, plantearé sucintamente el dilema de la intervención humanitaria y de la asistencia humanitaria, con la decadencia de la responsabilidad de proteger; el de la exigencia de responsabilidad penal internacional de los individuos responsables de los crímenes de guerra y contra la humanidad que se han cometido en Siria, que aguarda todavía su momento; y el dilema central de la parálisis y lamentable inacción de las Naciones Unidas por el ejercicio del derecho de veto en el Consejo de Seguridad, así como el limitado alcance de la acción político-diplomática de la Organización universal. A efectos expositivos, ordenaré el análisis sobre las, a mi entender, cinco fases principales de esta actuación, desde el inicio del conflicto hasta el fracaso de la última y octava ronda de conversaciones entre las partes sirias, auspiciada por las Naciones Unidas y celebrada en Ginebra en diciembre de 2017³.

II

La primera de las fases es *la fase del inicio del conflicto y la pasividad del Consejo de Seguridad*. Como acabo de indicar, y como continuación de los acontecimientos desarrollados en Túnez, en Libia, en Egipto y en otros países árabes, el conflicto en Siria se inició con una protesta popular en marzo de 2011. Una más de las varias que se desarrollaron en el marco de la denominada primavera árabe cuyo balance final, en términos de democratización de las sociedades árabes, es, de otra parte, absolutamente frustrante. La brutal represión de la protesta popular provocó su extensión y, cual círculo vicioso, la revuelta se amplió a diversas regiones del país y la represión se hizo cada vez más fuerte, convirtiéndose finalmente en una genuina guerra civil, un conflicto armado interno hoy día absoluta-

³ *Vid.* la exposición sobre esta nueva oportunidad perdida realizada ante el Consejo de Seguridad por el Enviado Especial del Secretario General para Siria, Staffan de Mistura, Documento S/PV.8142, de 19 de diciembre de 2017.

mente internacionalizado. Este progresivo agravamiento de la situación en Siria, con violaciones cada vez más conocidas, denunciadas y constatadas de los derechos humanos, con el surgimiento de múltiples grupos rebeldes de oposición, de filiación y con apoyos internacionales distintos y cruzados, se desarrolló durante unos meses de 2011 en paralelo al conflicto civil en Libia, aunque, a diferencia de este otro conflicto, con la inacción del Consejo de Seguridad.

El precedente de Libia⁴ es, precisamente, uno de los elementos que condujeron a la parálisis en el seno del Consejo de Seguridad en relación con la situación en Siria. Ni Rusia que, además, es el gran aliado internacional del régimen de Al-Assad, ni China, se mostraron dispuestos en ningún momento a permitir otra intervención de esa naturaleza. Esto hizo que, después de un inicial intento de plantear el tema en sede del Consejo entre abril y mayo de 2011⁵, estos dos Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad vetasen sendos proyectos de resolución en octubre de 2011 y en febrero de 2012 en relación con la situación en Siria⁶, a pesar del progresivo deterioro de la situación en el país y a pesar de las condenas respecto de las violaciones de los derechos humanos adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos y por la Asamblea General. A lo más que llegó el Consejo de Seguridad fue a la adopción, el 3 de agosto de 2011, de una Declaración de la Presidencia del Consejo en la que se condenaban las violaciones y se pedía el respeto de los derechos humanos, instando asimismo a poner fin a la violencia⁷.

⁴ En el caso de Libia, el Consejo de Seguridad sí que actuó, adoptando una primera resolución decidiendo la imposición de sanciones [Resolución 1970 (2011), de 26 de febrero de 2011] y, pocos días después, en una segunda resolución, autorizando la adopción de las medidas necesarias —el uso de la fuerza— para proteger a la población civil que estuviese bajo amenaza de ataque, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio; refiriéndose también, aunque con muchos matices, a la responsabilidad de proteger [Resolución 1973 (2011), de 17 de marzo de 2011]. Fue una autorización que, sin embargo, quedó absolutamente desbordada y superada por los acontecimientos, por la actuación militar de la OTAN y por la intervención directa en la caída del régimen de Al-Gadafi.

⁵ La primera vez que el Consejo de Seguridad se ocupó en sesión ordinaria de la crisis en Siria fue el 27 de abril de 2011, Documento S/PV.6524. En consultas del pleno (no en reuniones ordinarias), celebradas el 9 de mayo y el 13 de mayo de 2011, el Consejo se ocupó también de la situación humanitaria en Siria y los miembros del Consejo expresaron su preocupación y pidieron que se entablara un diálogo político. Por su parte, Francia, Alemania, Portugal y Reino Unido difundieron, sin mayor recorrido, un primer borrador de resolución el 25 de mayo de 2011.

⁶ *Vid.* el primer proyecto de resolución en el Documento S/2011/612, de 4 de octubre de 2011, y la sesión del Consejo de Seguridad de 4 de octubre de 2011, Documento S/PV.6627; y el segundo en el Documento S/2012/77, de 4 de febrero de 2012, y la sesión del Consejo de Seguridad de 4 de febrero de 2012, Documento S/PV. 6711.

⁷ Declaración S/PRST/2011/16, de 3 de agosto de 2011.

Contrastando con la falta de acción del Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos convocó, a lo largo de 2011, hasta tres períodos extraordinarios de sesiones para estudiar la situación en Siria. En estos tres períodos extraordinarios, el Consejo de Derechos Humanos aprobó reiteradamente –de manera mayoritaria (siempre con el voto en contra de Estados como Rusia, China, Cuba y Ecuador)– la condena más enérgica a las persistentes violaciones de los derechos humanos y, en especial, los ataques contra civiles por parte de las fuerzas armadas sirias, instando al gobierno de este país a que pusiese fin a esta situación y a que respetase la voluntad popular⁸. El Consejo de Derechos Humanos estableció también, como he indicado, una *Comisión Internacional Independiente de Investigación* sobre la República Árabe Siria que, pese a no contar con la colaboración del gobierno sirio, constató ya inicialmente la existencia de responsabilidad del Estado y responsabilidad individual por crímenes contra la humanidad⁹. Por su parte, la Asamblea General aprobó el 19 de diciembre de 2011 una primera resolución sobre la situación de los derechos humanos en Siria en la que condenaba enérgicamente las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que seguían cometiendo las autoridades sirias y exhortaba a estas autoridades a que les pusieran fin¹⁰.

El balance de esta primera fase es, por tanto, absolutamente desolador ante la inacción del Consejo de Seguridad. Ciertamente, junto con la acción de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos, diversos programas humanitarios de las Naciones Unidas, como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Programa Mundial de Alimentos, pusieron en marcha sus actividades operacionales de respuesta de emergencia; operaciones que resultan siempre precarias en estos contextos si no tienen el consenso de las partes en conflicto y el apoyo enérgico del Consejo de Seguridad. Este aval fortalecido del Consejo no se obtendrá, como indicaré más adelante, hasta 2014 y ha tenido también, desde entonces, sus altibajos, con dificultades de suministro y acceso humanitario a diversas regiones y zonas asediadas, con ataques también contra convoyes y personal humanitario y con algunas operaciones de evacuación exitosas.

Lo que todo esto pone de manifiesto claramente es que la noción de la responsabilidad de proteger –que comportaría que la comunidad internacional,

⁸ *Vid.* las Resoluciones S-16/1, de 29 de abril de 2011; S-17/1, de 23 de agosto de 2011; y S-18/1, de 2 de diciembre de 2011, del Consejo de Derechos Humanos.

⁹ Documento A/HRC/S-17/2/Add.1, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁰ Resolución 66/176, de 19 de diciembre de 2011, de la Asamblea General.

por medio de las Naciones Unidas, actuase en los casos en que las autoridades nacionales no protegiesen a su población de los actos de genocidio, de los crímenes de guerra, de la depuración étnica o de los crímenes contra la humanidad—, enunciada formalmente en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005¹¹, está declinando y sigue siendo un concepto teórico de difícil implementación práctica. Una noción que ha tenido en poco tiempo, como el mismo profesor Gutiérrez Espada ha señalado en una obra en coautoría, su nacimiento, auge y decadencia.

III

Una segunda fase, que puede considerarse como *una ventana de oportunidad y de acción del Consejo de Seguridad finalmente frustrada*, se inició a partir de una fortalecida acción política por parte de la Liga de Estados Árabes que adoptó un inicial Plan de Acción el 2 de noviembre de 2011 y una serie de decisiones el 22 de enero y el 12 de febrero de 2012, como la suspensión de Siria en su condición de miembro de la Organización y la imposición de sanciones¹². Espoleada por la iniciativa de la Liga de Estados Árabes, la Asamblea General adoptó una segunda resolución en febrero de 2012 en la que, reiterando la condena a la violencia y el compromiso con la soberanía, independencia, unidad e integridad territorial siria, avalaba el Plan de acción de la Liga de Estados Árabes y las decisiones de esta Organización en orden a favorecer una transición política en Siria¹³. Esta colaboración condujo a la designación del anterior Secretario General, Kofi Annan, como Enviado Especial conjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes¹⁴. Con este impulso político, Kofi Annan consiguió arrancar, tanto del régimen sirio como de los grupos rebeldes, un acuerdo de alto el fuego y un compromiso sobre seis puntos que podrían poner fin a los enfrentamientos y posibilitar el inicio de un proceso político inclusivo que atendiese las legítimas reclamaciones democráticas del pueblo sirio.

¹¹ Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, de la Asamblea General.

¹² El Presidente interino y el Secretario General de la Liga de Estados Árabes informaron ampliamente al Consejo de Seguridad de las iniciativas adoptadas (Documento S/PV.6710, de 31 de enero de 2012).

¹³ Resolución 66/253 A, de 16 de febrero de 2012, de la Asamblea General.

¹⁴ El 23 de febrero de 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la Liga de Estados Árabes anunciaron este nombramiento.

Estas iniciativas fueron apoyadas por el Consejo de Seguridad, primero con la adopción de dos Declaraciones de la Presidencia¹⁵, y con la aprobación de la Resolución 2042 (2012), de 14 de abril de 2012, la primera resolución específica del Consejo de Seguridad sobre el conflicto sirio. En esta Resolución, el Consejo, reafirmando también su firme compromiso con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Siria, condenando las violaciones generalizadas de los derechos humanos y recordando en su preámbulo que los responsables de las mismas deberían responder de sus actos, valoró el acatamiento por las partes del alto el fuego y apoyó plenamente todos los elementos de la propuesta de seis puntos presentada por Kofi Annan, que incorporó como anexo a la Resolución. Asimismo, el Consejo expresó su intención de establecer una misión de supervisión de las Naciones Unidas en Siria para vigilar el cese de la violencia armada en todas sus formas y por todas las partes.

Atendiendo a la propuesta del Secretario General¹⁶ y al Entendimiento Preliminar de 19 de abril de 2012, relativo a las normas de funcionamiento de los observadores militares de las Naciones Unidas en Siria, acordado entre el gobierno sirio y las Naciones Unidas¹⁷, el Consejo de Seguridad decidió finalmente, el 21 de abril de 2012, el establecimiento, por un plazo inicial de 90 días, de una *Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria* (UNSMIS), con un despliegue inicial de 300 observadores militares no armados¹⁸. Nos hallábamos, por tanto, ante la activación –que cabe calificar como un salto cualitativo importante– de una primera operación de paz de las Naciones Unidas. Aunque, ciertamente, el mandato de la Misión se ceñía estrictamente a «vigilar un cese de la violencia armada en todas sus formas y por todas las partes y en vigilar y apoyar la plena aplicación de la propuesta de seis puntos del Enviado». Un mandato limitado aunque el esperable desarrollo del proceso y el respeto del alto el fuego por las partes podía conducir a una mayor implicación de las Naciones Unidas en la búsqueda de la solución política al conflicto, evolucionando y ampliando, en su caso, el mandato de la Misión para acabar convirtiéndola en una auténtica operación de paz multidimensional.

Sin embargo, el impulso político inicial tuvo un reflujo bastante inmediato ante la falta de avances sobre el terreno y el escaso respeto del alto el fuego

¹⁵ Documentos S/PRTS/2012/6 de 21 de marzo de 2012 y S/PRST/2012/10, de 5 de abril de 2012. En la primera de estas Declaraciones de la Presidencia se reproducía y apoyaba plenamente la propuesta inicial de seis puntos presentada por el Enviado Especial.

¹⁶ *Vid.* su Informe en el Documento S/2012/238, de 19 de abril de 2012.

¹⁷ Documento S/2012/250, de 23 de abril de 2012.

¹⁸ Mediante la Resolución 2043 (2012), de 21 de abril de 2012, del Consejo de Seguridad.

por las partes en conflicto. Pese a los compromisos, la intensidad del conflicto se recrudeció –con utilización también de armas pesadas– ante una UNSMIS que no podía completar su despliegue y que no tenía ningún cese de la violencia para vigilar¹⁹. Con lo que, en vez de actuar enérgicamente para hacer valer sus decisiones, el Consejo de Seguridad retornó progresivamente a la pasividad que hasta aquél momento le había caracterizado²⁰. En este sentido, por ejemplo, la Asamblea General adoptó el 3 de agosto de 2012 una Resolución en la que, entre otros aspectos, además de condenar el uso creciente de armas pesadas, en particular los bombardeos indiscriminados con tanques y helicópteros en centros de población y expresar su profunda preocupación ante la falta de progresos en la aplicación del plan de seis puntos, «*deploraba*» que el Consejo de Seguridad no hubiera acordado medidas para asegurar que las autoridades sirias cumplieran sus decisiones²¹.

La continuidad de la violencia armada y las peligrosas condiciones de seguridad reinantes en Siria condujeron, el 15 de junio de 2012, a una suspensión de las actividades de la UNSMIS y, en julio de 2012, el Consejo acordó prorrogar por un último período de 30 días el mandato de la UNSMIS, considerando que éste sólo podría ser de nuevo prorrogado si se confirmaba el cese del uso de armas pesadas y si todas las partes habían reducido suficientemente el nivel de violencia para que la Misión pudiera ejecutar su mandato²². Finalmente, al no reducirse la violencia ni respetarse el alto el fuego, a medianoche del 19 de agosto de 2012 la Misión fue cancelada y el mismo Enviado Especial conjunto, Kofi Annan, presentó su dimisión, siendo sustituido por otro experimentado diplomático de las Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi.

Hubo, por tanto, entre marzo y agosto de 2012 una, aunque estrecha, auténtica ventana de oportunidad de intervención internacional para poner fin al conflicto, que tuvo un impulso político inicial importante, pero que resultó desaprovechada y, finalmente, frustrada. No hay duda que la autoridad moral del anterior Secretario General contribuyó decisivamente a abrir esta ventana de oportunidad, pero no fue suficiente. Las partes, y en especial el gobierno

¹⁹ El Secretario General presentó un informe sobre la situación en Siria en el que ponía de relieve las dificultades y proponía opciones en relación con el futuro de la UNSMIS, entre ellas la de su cancelación (Documento S/2012/523, de 6 de julio de 2012).

²⁰ El 19 de julio de 2012 (Documento S/PV.6810) Rusia y China vetaron un proyecto de resolución que activaba el capítulo VII de la Carta y exigía la aplicación inmediata del plan de seis puntos (Documento S/2012/538, de 19 de julio de 2012).

²¹ Resolución 66/253 B, de 3 de agosto de 2012, de la Asamblea General.

²² Resolución 2059 (2012), de 20 de julio de 2012, del Consejo de Seguridad.

sirio, no cumplieron sus compromisos, pero el Consejo de Seguridad demostró también su incapacidad para forzarlas a respetarlos y hacer cumplir sus propias decisiones.

En cualquier caso, pese a este rotundo y dramático fracaso, debe indicarse que en este contexto político se adoptó por parte del denominado Grupo Internacional de Acción para Siria, compuesto por representantes de las principales potencias y de las principales Organizaciones internacionales, el Comunicado de Ginebra, de 30 de junio de 2012, con el objetivo de poner fin inmediato a la violencia y facilitar el proceso político, vinculándolo al plan de seis puntos de Kofi Annan²³. Aunque en aquel momento no pudieron implementarse ni los seis puntos ni el Comunicado de Ginebra, resulta pertinente subrayar que este Comunicado sigue constituyendo hoy día el marco general para un acuerdo político que ponga fin al conflicto e inspirando directamente la acción política de las Naciones Unidas a este respecto. Una acción política que, como abordaré más adelante, pretende poner en marcha un proceso político inclusivo y dirigido por los sirios, que pueda desarrollarse en un entorno libre de violencia, y que esté encaminado a atender de manera efectiva las legítimas aspiraciones y preocupaciones del pueblo sirio.

Una vez cancelada la UNSMIS continuó la parálisis y el bloqueo del Consejo de Seguridad impuesto por Rusia y China a la adopción de decisión alguna²⁴. Mientras tanto, la situación de violencia y violaciones de los derechos humanos se intensificaba constantemente y las denuncias sobre crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad se hacían periódicamente habituales en los medios de comunicación y objeto de atención e informe por parte de la Asamblea General²⁵ y el Consejo de Derechos Humanos²⁶. Es

²³ *Vid.* el Comunicado de Ginebra en el Documento A/66/865-S/2012/522, anexo, de 6 de julio de 2012.

²⁴ Baste con señalar que, pese al agravamiento de la situación en Siria, el Consejo de Seguridad, que había tratado la cuestión de Siria y la cancelación de la UNSMIS en su sesión de 30 de agosto de 2012 (Documento S/PV.6826), no volvió a tratar de la situación en Siria hasta el 18 de abril de 2013 (Documento S/PV.6949).

²⁵ No siendo el objeto central de este estudio baste con indicar que sobre la situación de los derechos humanos en Siria la Asamblea General ha adoptado diversas resoluciones. *Vid.*, además de las señaladas hasta el momento, la Resolución 67/183, de 20 de diciembre de 2012; la Resolución 67/262, de 15 de mayo de 2013; la Resolución 68/182, de 18 de diciembre de 2013; la Resolución 69/189, de 18 de diciembre de 2014; la Resolución 70/234, de 23 de diciembre de 2015; la Resolución 71/130, de 9 de diciembre de 2016; y, última hasta el momento, la Resolución 72/191, de 19 de diciembre de 2017.

²⁶ Además de las Resoluciones adoptadas en los tres períodos extraordinarios de sesiones celebrados sobre Siria en 2011, *vid.*, asimismo y hasta la fecha, las Resoluciones del Consejo de

decir, la guerra civil seguía su curso, con matanzas frecuentes, movimientos bélicos, asedios, ocupación y reocupación de diversas ciudades, con la continuación de estériles condenas internacionales, y con la absoluta inacción del Consejo de Seguridad.

IV

Una tercera fase de la acción de las Naciones Unidas ante la guerra civil en Siria debe situarse, a mi juicio, en la crisis del *uso de armas químicas en agosto de 2013 y la reconducción del brutal traspaso de lo que parecía ser una línea roja*. En efecto, un punto de inflexión, que dio paso a esta tercera fase del conflicto y que puso en acción de nuevo al Consejo de Seguridad, fue el uso de armas químicas por parte del régimen sirio en las cercanías de Damasco, el 21 de agosto de 2013, ocasionando más de 1.400 víctimas²⁷. Las dramáticas imágenes impactaron enormemente en la opinión pública internacional y provocaron una reacción internacional que pasó inicialmente por la anunciada intención de poner en marcha un ataque armado de represalia contra el régimen sirio, algo que parecía inminente y que Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia estaban decididos a emprender, aún sin autorización del Consejo de Seguridad. Se consideraba traspasada una línea roja aunque, en realidad, ya se habían producido otros incidentes con armas químicas y la misma Asamblea General había expresado en agosto de 2012 su grave preocupación porque las autoridades sirias amenazaban con emplear armas químicas o biológicas²⁸.

Lo que parecía que iba a ser una contundente reacción internacional –al margen, de nuevo, del amparo de las Naciones Unidas– quedó finalmente en

Derechos Humanos 19/1, de 1 de marzo de 2012; 19/22, de 23 de marzo de 2012; S-19/1, de 1 de junio de 2012; 20/22, de 6 de julio de 2012; 21/26, de 28 de septiembre de 2012; 22/24, de 22 de marzo de 2013; 23/1, de 29 de mayo de 2013; 23/26, de 14 de junio de 2013; 24/22, de 27 de septiembre de 2013; 25/23, de 28 de marzo de 2014; 26/23, de 27 de junio de 2014; 27/16, de 25 de septiembre de 2014; 28/20, de 27 de marzo de 2015; 29/16, de 2 de julio de 2015; 30/10, de 1 de octubre de 2015; 31/7, de 23 de marzo de 2016; 32/25, de 1 de julio de 2016; 33/23, de 30 de septiembre de 2016; S-25/1, de 21 de octubre de 2016; 34/26, de 24 de marzo de 2017; 35/26, de 23 de junio de 2017; y 36/20, de 29 de septiembre de 2017.

²⁷ Vid. el Informe de la *Misión de las Naciones Unidas para Investigar las Denuncias de Empleo de Armas Químicas en la República Árabe Siria* sobre el presunto empleo de armas químicas en la zona de Ghouta (Damasco) el 21 de agosto de 2013, Documento A/67/997-S/2013/553, de 16 de septiembre de 2013.

²⁸ Preámbulo de la Resolución 66/253 B y de la Resolución 67/262, ambas de la Asamblea General.

una mera apariencia. Los líderes políticos de los tres países impulsores de la respuesta armada constataron sus dificultades políticas internas y acogieron como agua de mayo una hábil jugada diplomática rusa que condujo a un acuerdo entre los Estados Unidos y Rusia para el control y desmantelamiento de las armas químicas en Siria el 14 de septiembre de 2013²⁹. De conformidad con este plan, Siria se adhirió a la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenaje y el uso de armas químicas y sobre su destrucción*, de 1992, y se inició así el desmantelamiento de las instalaciones de armas químicas sirianas bajo la supervisión de la *Organización para la Prohibición de Armas Químicas* (OPAQ), establecida mediante este Convenio. El acuerdo sería avalado, finalmente, por una decisión del Consejo de Seguridad el 27 de septiembre de 2013, la Resolución 2118 (2013).

Esta Resolución condenaba expresamente el uso de armas químicas, calificándolo de amenaza para la paz y seguridad internacionales –aunque sin activar por ello el capítulo VII de la Carta– y hacía suya la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ³⁰ sobre el control de las armas químicas, los procedimientos de inspección y la actuación operacional para su desmantelamiento, estableciendo asimismo que el Director General de la OPAQ y el Secretario General informarían en lo sucesivo coordinadamente del cumplimiento de la Resolución. Pero si bien las armas químicas se fueron desmantelando –aunque se han seguido denunciando y constatando sus usos–, los otros tipos de armas –como especialmente las bombas de barril que, cargadas de explosivos, se lanzan desde gran altura para que exploten en el suelo sin ningún tipo de precisión en su objetivo– se han seguido utilizando de manera cada vez más intensa en Siria y hubiera resultado adecuado que el Consejo de Seguridad hubiera sido más contundente estableciendo expresamente la activación del capítulo VII. La Resolución 2118 (2013) lo único que indicaba al respecto era la potencial amenaza de que, en caso de incumplimiento o de transferencia no autorizada de armas químicas o de cualquier empleo de armas químicas, se impondrían medidas en virtud del capítulo VII de la Carta³¹.

La *Misión Conjunta* de la OPAQ y las Naciones Unidas para eliminar el programa de armas químicas de Siria concluyó sus tareas en septiembre de

²⁹ *Vid.* el Marco para la eliminación de las armas químicas sirias de 14 de septiembre de 2013, acordado en Ginebra entre los Estados Unidos y Rusia, Documento A/68/398-S/2013/565, de 24 de septiembre de 2013.

³⁰ Incorporando en el Anexo I de la Resolución 2118 (2013) la Decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAC sobre la destrucción de las armas químicas sirias, de 27 de septiembre de 2013.

³¹ Párrafo 21 del texto dispositivo de la Resolución 2118 (2013).

2014 estableciéndose, desde entonces, una *Misión de Determinación de los Hechos* de la OPAQ para vigilar cualquier otro uso de armas químicas. A principios de 2015, el Consejo Ejecutivo de la OPAQ, si bien constató la diferencia de opiniones existentes, expresó su grave preocupación por las conclusiones de esta Misión sobre el uso del cloro como arma de manera reiterada y sistemática³². Esta situación condujo, en febrero de 2015, a una nueva Resolución del Consejo de Seguridad en la que se formulaba la correspondiente condena, se expresaba la correspondiente preocupación y se recordaban sus decisiones anteriores, incluida la amenaza potencial de que si en el futuro se incumplía con lo dispuesto en la Resolución 2118 (2013) se impondrían medidas en virtud del capítulo VII³³. Bajo esta misma perspectiva, en agosto de 2015, nuevas denuncias de uso de sustancias químicas tóxicas como arma comportaron una nueva Resolución del Consejo de Seguridad estableciendo un *Mecanismo Conjunto de Investigación* entre las Naciones Unidas y la OPAQ encargado de identificar las personas y entidades responsables de los ataques con sustancias químicas en cuanto la *Misión de Determinación de los Hechos* de la OPAQ hubiera contrastado un incidente concreto³⁴.

Ante nuevas denuncias y nuevas investigaciones, el Consejo de Seguridad siguió adoptando prórrogas del mandato de este *Mecanismo Conjunto de Investigación*³⁵. Sin embargo, se fueron sucediendo diversas denuncias e investigaciones y diversos informes sobre atribución de los hechos, nunca concretados a nivel de exigencia de responsabilidades y con constantes debates a nivel político sobre la precisa atribución de los hechos. En este sentido, una propuesta de resolución con adopción de medidas sobre la base del capítulo VII y, concretamente, del artículo 41 de la Carta, fue vetada, en febrero de 2017, por Rusia y China³⁶. Igualmente, en abril de 2017, después de otro uso de armas químicas en la provincia de Idlib, Rusia vetó una nueva propuesta de resolución de condena y de apoyo a los mecanismos internacionales de investigación y

³² *Vid.* el correspondiente informe mensual de la OPAQ, concretamente el décimo séptimo, en el Documento S/2015/138, de 25 de febrero de 2015.

³³ Resolución 2209 (2015), de 6 de marzo de 2015, del Consejo de Seguridad.

³⁴ Resolución 2235 (2015), de 7 de agosto de 2015, del Consejo de Seguridad.

³⁵ El Mecanismo fue establecido por el período de un año con posibilidad de que el Consejo lo prorrogara en el futuro. *Vid.* la Resolución 2314 (2016), de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Seguridad, con la prórroga hasta el 18 de noviembre de 2016 y la Resolución 2319 (2016) de 17 de noviembre de 2016, del Consejo de Seguridad, con la prórroga por un año del mandato del Mecanismo.

³⁶ *Vid.* la Sesión del Consejo de Seguridad en el Documento S/PV.7893, de 28 de febrero de 2017, y la propuesta de resolución vetada en el Documento S/2017/172, de 28 de febrero de 2017.

determinación de los hechos³⁷. Todo ello condujo, finalmente, a que la última prórroga del mandato del *Mecanismo Conjunto de Investigación* no fuera renovada por parte del Consejo de Seguridad y a que el Mecanismo fuera cancelado definitivamente el 17 de noviembre de 2017, tras tres vetos casi consecutivos de Rusia a sucesivas propuestas de resoluciones de prórroga del mandato³⁸.

En relación con estos aspectos, debe apuntarse también que en la Resolución 2118 (2013) el Consejo expresaba –por primera vez en el dispositivo de una resolución– la convicción de que las personas responsables de los ataques con armas químicas debían rendir cuentas de sus actos³⁹. Petición de rendición de cuentas y de la necesidad de poner fin a la impunidad que ya habían sido expresadas por la Asamblea General en sus ya citadas Resoluciones 66/253 A, 66/253 B y 67/262. Lo relevante es que ahora lo hacía, aunque tímidamente, el mismo Consejo de Seguridad, como se volvería a reiterar en la Resolución 2139 (2014) y las subsiguientes referidas a la situación humanitaria, a las que me referiré enseguida, o en la Resolución 2209 (2015) y 2235 (2015), ambas en relación con el uso de sustancias químicas. Sin embargo, y aunque la *Comisión de Investigación Internacional Independiente* concluyó en febrero de 2013 que la Corte Penal Internacional era la sede idónea para llevar a cabo la lucha contra la impunidad en Siria⁴⁰, cuando el 22 mayo de 2014 un numeroso grupo de Estados propuso que el Consejo de Seguridad, actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta, remitiera la situación de Siria al Fiscal de la Corte Penal Internacional, la iniciativa quedó bloqueada por el veto, en este caso, de Rusia y China⁴¹.

En este contexto, la Asamblea General acabó estableciendo, el 21 de diciembre de 2016, un *Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para*

³⁷ Vid. la Sesión del Consejo de Seguridad en el Documento S/PV.7922, de 12 de abril de 2017, y la propuesta de resolución vetada en el Documento S/2017/315, de 12 de abril de 2017. Este uso de armas químicas provocó, por vez primera, una respuesta contundente y unilateral de lanzamiento de misiles contra las fuerzas gubernamentales sirias por parte de los Estados Unidos.

³⁸ Vid. la Sesión del Consejo de Seguridad de 24 de octubre de 2017 (Documento S/PV.8073) y la propuesta de resolución de prórroga del mandato vetada en el Documento S/2017/884, de 24 de octubre de 2017; la sesión de 16 de noviembre de 2017 (Documento S/PV.8105) y la propuesta de resolución vetada en el Documento S/2017/962, de 16 de noviembre de 2017; y la sesión de 17 de noviembre de 2017 (Documento S/PV.8107) y la propuesta de resolución vetada en el Documento S/2017/970, de 17 de noviembre de 2017.

³⁹ Párrafo 15 del dispositivo de la Resolución 2118 (2013).

⁴⁰ Vid. su cuarto Informe, Documento A/HRC/22/59, de 5 de febrero de 2013.

⁴¹ Sesión del Consejo de Seguridad de 22 de mayo de 2014 (Documento S/PV.7180). La propuesta de resolución vetada en el Documento S/2014/348, de 22 de mayo de 2014. De nuevo a diferencia del caso de Libia, en donde sí se remitió el asunto a la Corte Penal Internacional mediante la Resolución 1970 (2011).

Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011 que, en cooperación con la *Comisión Internacional Independiente de Investigación*, velará por y apoyará la rendición de cuentas, mediante las investigaciones y los enjuiciamientos adecuados, imparciales e independientes, a nivel nacional o internacional⁴².

Finalmente, otro elemento destacable de la Resolución 2118 (2013) se refiere al plano de la búsqueda de una solución política al conflicto. En esta dimensión lo más relevante es que el Consejo de Seguridad «*hacía suyo plenamente*» –aunque a los quince meses de su adopción– el ya citado Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012, incorporándolo asimismo con Anexo II a la Resolución. El Consejo pedía, además, la convocatoria de una conferencia internacional sobre Siria, con presencia de todas las partes plenamente representativas del pueblo sirio, para aplicar el comunicado de Ginebra y lograr la estabilidad y la reconciliación, exhortando, asimismo, a todas las partes sirias a interactuar seria y constructivamente en esta conferencia. Esta renovada acción internacional se concretó en nuevas conversaciones entre las partes sirias en Moscú, amparadas por Rusia y los Estados Unidos y, principalmente, en la Conferencia de Ginebra –denominada Ginebra II–, iniciada el 22 de enero de 2014 en Montreux, con el objetivo de facilitar un proceso político de transición que pudiera colmar las aspiraciones legítimas del pueblo sirio y le permitiese determinar su propio futuro. En estas negociaciones había puesto todo su capital político el sucesor de Kofi Annan como Enviado Especial, Lakhdar Brahimi. Ahora bien, de nuevo y pese a las expectativas inicialmente generadas, la parálisis del proceso político se constató de manera casi inmediata y comportó, finalmente, la dimisión de Brahimi y el nombramiento, en julio de 2014, de otro avezado diplomático de las Naciones Unidas, Staffan de Mistura, como nuevo Enviado Especial.

En otro orden de ideas, es importante destacar en esta fase un limitado salto cualitativo por parte del Consejo de Seguridad en relación con las cuestiones humanitarias, consecuencia, sin duda, del continuado agravamiento de la situación humanitaria en Siria. En efecto, aunque la inquietud por estas cuestiones había estado presente en todo momento –aunque, ciertamente, con poca efectividad– en las preocupaciones del Consejo desde el año 2011, debe

⁴² Resolución 71/248, de 21 de diciembre de 2016, de la Asamblea General. Sobre la aplicación de esta Resolución *vid.* el Informe del Secretario General en el Documento A/71/755, de 19 de enero de 2017.

señalarse, en primer lugar, una Declaración de la Presidencia de 2013⁴³ en la que, además de condenar enérgicamente todas las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el Consejo de Seguridad «*instaba*» a todas las partes a poner fin a las violaciones del derecho humanitario y a la impunidad por estas violaciones, y facilitar y garantizar el suministro de asistencia humanitaria, rápido y seguro, allí donde fuera necesario, así como, entre otros aspectos, a la adopción de medidas para facilitar la expansión de las operaciones de socorro humanitario. Con el hilo conductor de esta Declaración de la Presidencia sobre los aspectos humanitarios de la crisis siria, el Consejo de Seguridad consiguió alcanzar un consenso, el 22 de febrero de 2014, para la adopción de la Resolución 2139 (2014) sobre cuestiones humanitarias que, a diferencia del carácter político de una mera Declaración de la Presidencia, tiene carácter jurídicamente obligatorio.

Un importante avance, aunque, de nuevo, demasiado tarde y demasiado poco, puesto que el contundente –y jurídicamente obligatorio– llamamiento humanitario por parte del Consejo de Seguridad no efectuaba, de un lado, ninguna referencia a la doctrina de la responsabilidad de proteger, ni tan siquiera en el preámbulo; y, de otro lado, utilizando su fórmula de estilo habitual, el Consejo expresaba tan sólo su intención de adoptar nuevas medidas en caso de incumplimiento de la Resolución adoptada. Pues bien, desde febrero de 2014 a diciembre de 2017 la situación humanitaria se ha degradado todavía más y en sus Informes mensuales –en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 2139 (2014)– el Secretario General ha seguido constatando el agravamiento de la violencia, la escalada de los enfrentamientos y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, contrastando todo ello con la falta de avances en un diálogo político inclusivo en el marco del proceso de Ginebra. Desde una perspectiva estrictamente humanitaria –de otra parte, quizás, la única posible en el contexto político del Consejo de Seguridad– el Secretario General ha insistido reiteradamente en la falta de mejoras en el logro de un acceso humanitario sostenido a todas las personas necesitadas en Siria. Estas dificultades se constatan tanto en las zonas asediadas como en la dificultad de utilizar más pasos fronterizos, como en lo que se refiere al libre paso de personal, equipo y suministros médicos, así como en relación con el establecimiento de requisitos y procedimientos administrativos que dificultaban el suministro de la asistencia humanitaria.

Otra Resolución del Consejo de Seguridad en julio de 2014 sobre el capítulo humanitario, en la que estableció un auténtico régimen de suministros

⁴³ Documento S/PRST/2013/15, de 2 de octubre de 2013.

transfronterizos de asistencia humanitaria a través de las Naciones Unidas, significó, a mi juicio, un nuevo e importante avance, aunque limitado y, por supuesto, excesivamente tardío. La Resolución 2165 (2014), de 14 de julio de 2014, si bien expresamente tampoco se adoptaba en virtud del capítulo VII de la Carta, es la primera en la que el Consejo de Seguridad «*determina*» que el deterioro de la situación humanitaria imperante en Siria constituía una amenaza a la paz y la seguridad en la región. El literal de esta formulación permite considerar su conexión con lo dispuesto en el artículo 39 de la Carta, aunque las medidas que se han adoptado no pueden ubicarse todavía, estrictamente, en el marco del capítulo VII.

Lo relevante, a mi juicio, es que, aunque las Naciones Unidas emprendieron un esfuerzo humanitario de grandes proporciones para afrontar la crisis siria desde los momentos iniciales, hasta 2014 no se lograría que las operaciones de asistencia humanitaria de emergencia contaran con el respaldo decisivo del Consejo de Seguridad. Lo que, sin embargo, tampoco ha sido óbice para los obstáculos constantes y los reiterados ataques sufridos por el personal de las Naciones Unidas y personal asociado, sin respuesta contundente por parte del Consejo de Seguridad. En cualquier caso, a partir de estas resoluciones de 2014 es posible seguir los acontecimientos desarrollados y la dramática evolución de la situación humanitaria en Siria en los informes mensuales elaborados por el Secretario General y en su correspondiente presentación ante el Consejo de Seguridad⁴⁴.

V

Una cuarta fase del conflicto creo que puede situarse en la *expansión a partir del verano de 2014 del Daesh/EIIL, la dispersa reacción internacional para hacerle frente y el agravamiento de la crisis humanitaria*. Vinculado inicialmente a Al-Qaeda, el Daesh/EIIL era uno de los múltiples grupos insurgentes existentes, tanto en Iraq como en Siria⁴⁵. El grupo acabó aprovechando el contexto del conflicto sirio para, bajo el liderazgo de Al-Baghdadi, expandirse territo-

⁴⁴ Vid. el *cuadragésimo sexto* informe del Secretario General a este respecto en el Documento S/2017/1057, de 15 de diciembre de 2017.

⁴⁵ Junto con el Frente Al-Nusra, el Daesh/EIIL ya había sido designado como grupo terrorista por el Consejo de Seguridad el 30 de mayo de 2013, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1267 (1999).

rialmente en su lucha contra el régimen sirio y contra otros grupos rebeldes, ya fueran de carácter más secular o islamista, como el Frente Al-Nusra. En junio de 2014 el Daesh/EIIL se apoderó de Mosul y proclamó el Califato islámico que conectaba, así, territorios de Siria y de Iraq. La bárbara y brutal actuación de este grupo en su extensa zona de ocupación –con operaciones de limpieza étnica contra otros grupos religiosos, como los yazidíes, o decapitaciones públicas de rehenes occidentales–, los atentados terroristas en ciudades europeas reivindicados por Daesh/EIIL y el elevado impacto mediático de todas sus acciones trastornaron el ritmo y signo de la guerra civil en Siria y los juegos de alianzas en ella presentes. Más concretamente, y en el sentido que me interesa destacar, la ya crítica situación humanitaria en Siria se agudizó intensamente en esta cuarta fase del conflicto y el Consejo de Seguridad se pronunció en la línea de la consideración de los actos terroristas como amenazas a la paz y a la seguridad internacionales.

La primera Resolución del Consejo en esta dinámica respecto de la amenaza terrorista del Daesh/EIIL es la Resolución 2170 (2014), de 15 de agosto de 2014. En ella, por vez primera, el Consejo expresó su máxima preocupación por el hecho de que en zonas de Iraq y Siria hubiera territorio controlado por el Daesh/EIIL y el Frente Al-Nusra y por la repercusión negativa que su presencia, su ideología extremista violenta y sus acciones tenían para la estabilidad de Iraq, Siria y toda la región, incluidas las devastadoras consecuencias humanitarias para la población civil. Ello llevó al Consejo –actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta– a condenar el extremismo violento y las atrocidades cometidas y a exigir el fin de la violencia. Con esta perspectiva, se adoptaron por el Consejo diversas medidas encaminadas a limitar la financiación de estos grupos terroristas, a prevenir el uso fraudulento de identificaciones, a intercambiar información de operaciones sobre grupos terroristas, a impedir los viajes de combatientes terroristas extranjeros, a imponer sanciones a determinadas personas o a instar la localización y puesta a disposición de la justicia de las personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaeda, incluidos el Daesh/EIIL y el Frente Al-Nusra, que perpetraban, organizaban y patrocinaban actos terroristas, articulando así una cierta estrategia multifacética y multilateral para derrotar el terrorismo y evitar una mayor radicalización⁴⁶.

⁴⁶ Además de la Resolución 2170 (2014) *vid.* la Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2014 (en una Cumbre sobre los combatientes terroristas extranjeros con presencia de Jefes de Estado y de Gobierno), y la Declaración de la Presidencia Documento S/PRST/2014/23, de 19 de noviembre de 2014. *Vid.*, en este mismo orden de ideas, las Conclusiones del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas y los principios rectores sobre los combatientes terroristas

La consideración de situar la lucha contra el Daesh/EIIL en el contexto del combate contra el terrorismo internacional se ha justificado también atendiendo a la progresiva extensión del fenómeno por otras regiones y a los distintos grupos terroristas que se han franquiciado con Daesh/EIIL, pero alejaba –o, cuanto menos, alteraba– el foco de la guerra civil en Siria. Es decir, a partir de 2014 y hasta el cierre de este estudio en diciembre de 2017, el Consejo de Seguridad ha adoptado diversas Resoluciones en referencia al Daesh/EIIL en aplicación del capítulo VII de la Carta, pero las ha situado siempre en el contexto de la amenaza para la paz y seguridad internacional que implican los actos de terrorismo y las actuaciones que el Consejo ha emprendido al respecto, especialmente desde 2001⁴⁷. El año 2017 ha sido fecundo en estas actuaciones del Consejo de Seguridad⁴⁸, incluida la petición para que el Secretario General estableciera un *Equipo de Investigaciones* para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a exigir cuentas a Daesh/EIIL por los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio cometidos por el grupo terrorista en Iraq⁴⁹.

En cualquier caso, en todo lo que ha venido sucediendo desde entonces en relación con el Daesh/EIIL y su impacto en la actuación de las Naciones Unidas ante la guerra civil en Siria creo que cabe subrayar tres ideas de síntesis. De un lado, que el Consejo de Seguridad ha activado el capítulo VII –como ya había hecho en otras ocasiones– sólo en relación con las amenazas terroristas, pero en ningún caso en relación con lo que había pasado y estaba –y está todavía– pasando en Siria, ni con la crisis humanitaria ni con el uso de armas químicas. En segundo lugar, que la actuación internacional de apoyo y lucha contra el Daesh/EIIL ha acabado poniendo de manifiesto la dialéctica hegemónica de los Estados Unidos y Rusia, aunque ninguna de las acciones militares ejecutadas o los bombardeos realizados, ya sea por la coalición internacional liderada por los Estados Unidos o por Rusia –o por Francia, que también ha actuado autónomamente en respuesta a los ataques terroristas sufridos–, lo han sido con la autorización explícita del Consejo de Seguridad, que ha quedado, de nuevo,

extranjeros adoptados por este Comité en el Documento S/2015/939, de 23 de diciembre de 2015, así como el Marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas adoptado por este Comité, Documento S/2017/375, de 28 de abril de 2017.

⁴⁷ Por ejemplo, la Resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre de 2015, y la Resolución 2253 (2015), de 18 de diciembre de 2015.

⁴⁸ *Vid.*, fundamentalmente, la Resolución 2368 (2017), de 20 de julio de 2017, la Resolución 2370 (2017), de 2 de agosto de 2017, y la Resolución 2396 (2017), de 21 de diciembre de 2017, todas ellas del Consejo de Seguridad.

⁴⁹ Resolución 2379 (2017), de 21 de septiembre de 2017, del Consejo de Seguridad.

absolutamente marginado; es decir, no hay base jurídica en ninguna resolución del Consejo que habilite el uso de la fuerza armada⁵⁰. En tercer lugar, que de la reacción de repulsa a Al-Assad y la exigencia de su renuncia se ha pasado, también desde los países occidentales, a un claro rechazo del componente islamista de la rebelión que ha acabado por validar y aceptar la continuidad de un Al-Assad, cada vez más reforzado.

Por lo que se refiere al agravamiento de la crisis humanitaria, el Consejo de Seguridad, en la línea establecida a partir de la Resolución 2139 (2014), ha seguido adoptando Declaraciones de la Presidencia del Consejo⁵¹ y diversas Resoluciones de condena y denuncia del deterioro de la situación humanitaria, exigiendo el respeto de las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario por todas las partes en el conflicto. En particular, ha denunciado los obstáculos puestos tanto por parte de las autoridades sirias como por parte del Daesh/EIIL, el Frente Al-Nusra y otros grupos asociados a Al-Qaida, prorrogando en diversas ocasiones las decisiones adoptadas por el mismo Consejo de Seguridad, aunque sin adoptar medidas para asegurar su efectiva aplicación. Así, en diciembre de 2015, en su Resolución 2258 (2015), el Consejo renovó por un año el mandato que permitía a las Naciones Unidas prestar asistencia a través de la frontera con Siria utilizando determinados cruces fronterizos, con una notificación a las autoridades sirias. Un año más tarde, en su Resolución 2332 (2016), el Consejo prorrogó ese mandato por un período adicional de 12 meses, que prorrogó posteriormente hasta el 10 de enero de 2019 mediante la Resolución 2393 (2017)⁵². En el preámbulo de éstas tres últimas resoluciones, el Consejo de Seguridad recordaba que las autoridades sirias tienen la «*responsabilidad primordial de proteger a la población en Siria*», con lo que formulaba, aunque de manera muy matizada –como siempre–, una vaga referencia a la responsabilidad de proteger.

La dramática situación en la ciudad sitiada de Alepo recibió una atención especial a lo largo del segundo semestre de 2016, aunque el Consejo fue inca-

⁵⁰ Difícilmente se puede considerar base jurídica para ello la Resolución 2249 (2015) que, sin recurso al capítulo VII, «*exhorta*» a los Estados Miembros a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos por el Daesh/EIIL. Cuestión distinta es que Iraq haya expresado su consentimiento al uso de la fuerza en su territorio o que Siria también lo haya hecho, aunque solo haya sido para los ataques operados por Rusia.

⁵¹ Declaración S/PRST/2015/10, de 24 de abril de 2015 y S/PRST/2015/15, de 17 de agosto de 2015.

⁵² En esta línea, el Consejo de Seguridad adoptó específicamente la Resolución 2191 (2014), de 17 de diciembre de 2014; la Resolución 2258 (2015), de 22 de diciembre de 2015; la Resolución 2332 (2016), de 21 de diciembre de 2016; y la Resolución 2393 (2017), de 19 de diciembre de 2017.

paz, de nuevo, de aprobar dos proyectos de resolución sobre la crítica situación humanitaria en Alepo a principios de octubre de 2016⁵³, ni otro proyecto de resolución en diciembre de 2016⁵⁴. Sin embargo, en este mismo mes de diciembre, el Consejo sí que pudo aprobar una Resolución⁵⁵, en la que solicitó la supervisión de las evacuaciones de Alepo y exigió que todas las partes sirias proporcionaran a las Naciones Unidas un acceso completo, inmediato, incondicional, en condiciones de seguridad y sin trabas a estos efectos.

VI

Por último, creo que en los últimos meses y después de los episodios de asedio de Alepo y, sobre todo, de la acción internacional que tanto en Iraq como en Siria ha ido reduciendo el espacio territorial controlado por el Daesh/EIIL, hemos entrado en una última fase, de *fatiga de la guerra, de cambio de sentido del conflicto y de las amargas lecciones aprendidas para las Naciones Unidas respecto de unas negociaciones de paz*. Entiendo que nos hallamos, a diciembre de 2017 y después del fracaso de la octava ronda de negociaciones, en lo que, quizás, pueda constituir la última fase del conflicto, tras todos estos años de una devastación que no cesa. Así, después de la derrota territorial del Daesh/EIIL, el signo de la guerra, que ya había girado a favor del régimen de Al-Assad con el apoyo ruso, parece inclinarse definitivamente en este sentido, aunque implique el mantenimiento de zonas ajenas al control del gobierno sirio, como diversas bolsas territoriales bajo control de los grupos rebeldes o la amplia zona cercana a la frontera de Turquía que, con el apoyo de los Estados Unidos, las fuerzas kurdas han ido controlando.

El hecho de que el gobierno sirio haya visto reforzada su posición se evidencia claramente en todo el proceso político que, impulsado por las Naciones Unidas, aunque socavado por otras iniciativas paralelas, languidece día a día. En este sentido, después de los esfuerzos fallidos de Kofi Annan y de Lakhdar Brahimi, la

⁵³ El 8 de octubre de 2016 se presentaron ante el Consejo de Seguridad dos proyectos de resolución que no fueron aprobados (*vid.* la sesión del Consejo en el Documento S/PV.7785, de 8 de octubre de 2016), uno por el veto ejercido por Rusia (proyecto en el Documento S/2016/846, de 8 de octubre de 2016) y otro, el propuesto por Rusia (Documento S/2016/847, de 8 de octubre de 2016), que no obtuvo los votos suficientes.

⁵⁴ Sesión del Consejo de Seguridad en el Documento S/PV.7825, de 5 de diciembre de 2016, y el proyecto de resolución en el Documento S/2016/1026, de 5 de diciembre de 2016. El proyecto fue, en este caso, objeto del veto tanto de Rusia como de China.

⁵⁵ Resolución 2328 (2016), de 19 de diciembre de 2016, del Consejo de Seguridad.

siguiente iniciativa de conversaciones de paz serían las consultas de Ginebra que se celebraron de abril a junio de 2015, ya bajo el impulso de Staffan de Mistura. En ellas, y con la intención de avanzar en la aplicación del Comunicado de Ginebra de 2012, que el Consejo de Seguridad ya había hecho suyo en septiembre de 2013, participaron una amplia gama de interesados en la crisis en Siria. El Enviado Especial propuso un nuevo enfoque a fin de llevar adelante negociaciones políticas y una transición política basada en el Comunicado de Ginebra. En su enfoque, consideraba necesaria la celebración de consultas y debates más específicos con las partes sirias organizadas en los cuatro grupos de trabajo temáticos siguientes: sobre la garantía de la seguridad y protección para todos, poniendo fin a los asedios, asegurando el acceso médico y la libertad de los detenidos; sobre las cuestiones políticas y jurídicas, incluidos los principios constitucionales esenciales, el órgano de gobierno de transición y las elecciones; sobre las cuestiones militares, de seguridad y de lucha contra el terrorismo; y sobre la continuidad de las instituciones y los servicios públicos y la reconstrucción y desarrollo⁵⁶.

El Consejo de Seguridad apoyó este enfoque metodológico e instó a todas las partes a participar de buena fe en los esfuerzos del Enviado Especial, mediante sus buenos oficios, y a seguir celebrando consultas y debates temáticos, observando que esos esfuerzos podían basarse en otras iniciativas recientes, como diversas reuniones celebradas, con diversos patrocinadores, en Moscú, El Cairo, París y Astana (Kazajistán)⁵⁷. Estas iniciativas fueron continuadas entre octubre y noviembre de 2015 en Viena por parte del Grupo Internacional de Apoyo a Siria reuniendo, bajo la presidencia de los Estados Unidos y de Rusia, a representantes de diecisiete Estados, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y emitiendo Declaraciones que fijaron principios fundamentales del proceso político facilitado por las Naciones Unidas, que serían validados por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 2254 (2015), de 18 de diciembre de 2015⁵⁸.

Estos avances respondían también a las conversaciones mantenidas entre Rusia y los Estados Unidos que llevaron al diseño en esta Resolución, por vez

⁵⁶ *Vid.* la presentación de esta propuesta de invitar a los sirios a celebrar debates temáticos simultáneos a través de grupos de trabajo integrados por las partes sirias formulada por Staffan de Mistura ante el Consejo de Seguridad, Documento S/PV.7497, de 29 de julio de 2015.

⁵⁷ Declaración de la Presidencia ya citada, Documento S/PRST/2015/15, de 17 de agosto de 2015, del Consejo de Seguridad.

⁵⁸ *Vid.* la Declaración de Viena de 15 de noviembre de 2015 en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3088_en [consultado: 12/11/2017].

primera, de un plan de paz articulado con un primer plazo de seis meses en el que se establecería una gobernanza creíble, inclusiva y no sectaria, con un calendario para la redacción de una nueva constitución y un segundo plazo de dieciocho meses en el que, bajo la supervisión de las Naciones Unidas, se celebrarían elecciones parlamentarias y presidenciales libres y justas de conformidad con la nueva constitución. Obviamente, y así lo reconocía el mismo Consejo de Seguridad, los avances en este proceso político estaban estrechamente vinculados –y debían ir paralelos– a un inicial alto el fuego, que necesitaría un mecanismo de supervisión, verificación y presentación de informes, y a nuevas medidas de fomento de la confianza. De tal manera, que el Comunicado de Ginebra –que el Consejo ya había hecho suyo– y la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad constituyen todavía hoy las bases del proceso político inclusivo que impulsan las Naciones Unidas⁵⁹.

El renovado impulso político fue continuado en las conversaciones denominadas de Ginebra III, celebradas en enero de 2016 y que, aunque nuevamente fallidas, no obstaculizaron un nuevo acuerdo de cesación de hostilidades de 22 de febrero de 2016, patrocinado conjuntamente por Rusia y los Estados Unidos, Co-presidentes del Grupo Internacional de Apoyo a Siria⁶⁰. El Consejo de Seguridad, por su parte, acogiendo con beneplácito la cesación de hostilidades, exigió su inmediato inicio, que todas las partes cumplieran sus compromisos, y exigió también la aplicación plena e inmediata de la Resolución 2254 (2015) para facilitar una transición política dirigida por Siria, de conformidad con el comunicado de Ginebra⁶¹. Se sucedieron así diversos precarios períodos de cese de hostilidades entre el gobierno sirio y los grupos rebeldes, de los que se dejaba al margen el combate contra el Daesh/EIIL, que se establecieron en mayo, en septiembre y en diciembre de 2016.

El giro en el conflicto con la intervención armada de Rusia bombardeando las posiciones del Daesh/EIIL y de otros grupos rebeldes, las cambiantes alianzas geoestratégicas y también la posición de Turquía, extremadamente preocupada por el apoyo de los Estados Unidos a las fuerzas kurdas en el norte de Siria, favorecieron que esos dos países quisieran también tener su propio protagonismo en las conversaciones de paz. Así, en diciembre de 2016, Rusia y Turquía, a los que se añadiría Irán, patrocinaron un cese de hostilidades y unas

⁵⁹ Así se ha indicado en sede del Consejo y así lo ha confirmado también la Asamblea General en diversas resoluciones (por ejemplo, la Resolución 71/130, de 9 de diciembre de 2016)

⁶⁰ *Vid.* al respecto el Informe del Secretario General en el Documento S/2016/152, de 17 de febrero de 2016.

⁶¹ Resolución 2268 (2016), de 26 de febrero de 2016, del Consejo de Seguridad.

conversaciones entre las partes sirias, que continuarían en Astana en febrero de 2017⁶². Como no podía ser de otro modo, el cese de las hostilidades y la nueva perspectiva negociadora fueron también objeto de aval por el Consejo de Seguridad mediante su Resolución 2336 (2016), de 31 de diciembre de 2016, pero nos hallábamos, de nuevo, ante iniciativas al margen del liderazgo de las Naciones Unidas. De tal manera que a lo largo del año 2017, con posibilidades de seguir manteniéndose esta situación, se empezaron a desarrollar dos procesos paralelos de negociaciones de paz, con diversas rondas de conversaciones con y entre las partes sirias en cada uno de ellos: uno impulsado por las Naciones Unidas y dirigido por Staffan de Mistura; y otro patrocinado por Rusia, Turquía e Irán. Así, a la última ronda dirigida por el Enviado Especial en diciembre de 2017 –en la que éste presentó los que denominó doce principios esenciales como elementos de consenso para un futuro político inclusivo en Siria– le seguirá, en enero de 2018, una nueva ronda auspiciada por esos Estados en Sochi (Rusia). A mi juicio, todo demasiado confuso y con demasiados protagonistas, incidiendo directamente en la débil línea de flotación de las Naciones Unidas. Como ha indicado el Enviado Especial, «*solo un proceso que cuente con la mediación de las Naciones Unidas puede ser percibido por los sirios como imparcial y atraer la legitimidad regional e internacional que se necesita*»⁶³.

VII

He intentado abordar a lo largo de estas páginas un ensayo de periodificación de la actuación de las Naciones Unidas ante la guerra civil en Siria, que entiendo resulta pertinente para su análisis y contextualización. En todo caso, a título de *consideraciones finales* de lo aquí expuesto quisiera subrayar, básicamente, tres aspectos. En primer lugar, creo que debe subrayarse la tardía y pobre reacción de la comunidad internacional que, de un lado, se verifica en la inacción del Consejo de Seguridad y el constante uso de los vetos por parte, principalmente, de Rusia; pero que, de otro lado, contrasta con un esfuerzo humanitario importante impulsado por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas ante una de las mayores y más complejas crisis humanitarias

⁶² *Vid.* los Acuerdos y Memorandos entre Rusia y Turquía en el Documento S/2016/1133, de 29 de diciembre de 2016.

⁶³ *Vid.* su ya citada intervención ante el Consejo de Seguridad, Documento S/PV.8142, de 19 de diciembre de 2017.

contemporáneas. En todo ello, y pese a lo que debía esperarse, la doctrina de la responsabilidad de proteger ha desaparecido casi por completo del escenario internacional. Ahora bien, desde la expansión del Daesh/EIIL ha habido una potente actuación internacional de lucha mediante el uso de la fuerza contra este grupo terrorista, que ha estado liderada, fundamentalmente, por los Estados Unidos, con una coalición internacional, y por Rusia, actuando por su cuenta y en apoyo del régimen de Al-Assad, pero sin contar en ningún caso con la perentoria autorización del Consejo de Seguridad. De alguna manera, como ha pasado en tantas otras ocasiones, los Estados mantienen sus posiciones políticas y acaban actuando al margen de las Naciones Unidas, pero es esta Organización la que tiene que asumir los costes políticos tanto de la inacción de los órganos políticos en los que algunos Estados pueden ejercer su derecho de veto como del esfuerzo para encontrar una solución política inclusiva al conflicto, así como los costes humanos y materiales de las operaciones de emergencia humanitaria.

En segundo lugar, debe apuntarse también el elevado grado de violencia y barbarie al que estamos asistiendo desde el inicio del conflicto en Siria. La extrema violencia y los rigurosos asedios que hemos contemplado, el uso de armas químicas o las salvajes actuaciones de diversos de los grupos contendientes, constatadas internacionalmente y reiteradamente denunciadas como violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, no deberían quedar impunes. Por ello, de un lado –y aunque esté experimentado un momento de una cierta crisis–, entiendo que deberían fortalecerse los mecanismos internacionales de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidad penal de los individuos, grupos y actores no estatales, y actores gubernamentales, por los graves crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y crímenes de genocidio cometido en el contexto de la guerra civil en Siria. La sociedad internacional contemporánea no puede permitir que lo sucedido en Siria acabe dejando un poso de impunidad y el Consejo de Seguridad debería haber activado la remisión de la situación en Siria a la Corte Penal Internacional, como ha hecho en otras ocasiones. De otro lado, la destrucción y devastación causada en Siria en estos casi siete años de guerra civil necesitará, a buen seguro y cuando ello sea posible, un intenso apoyo internacional de reconstrucción, que debería ir paralelo al sustento del fortalecimiento de la institucionalización democrática postconflicto. Sin ninguna duda, las consecuencias de una guerra civil como ésta, tan dramática y de tantos años de duración, incidirán y determinarán el futuro de diversas generaciones de sirios.

Entiendo, en tercer lugar, como también se ha afirmado reiteradamente desde las mismas Naciones Unidas, que no hay solución militar al conflicto

y que la única solución posible es una solución política. En efecto, la única solución sostenible a la crisis de Siria pasa por un proceso político inclusivo, dirigido por los propios sirios, que colme sus legítimas aspiraciones democráticas, y que tenga todo el apoyo de la comunidad internacional. Para facilitar este apoyo y presionar a las partes sirias, principalmente al gobierno sirio, es imprescindible también un compromiso internacional y una actuación creíble y todo lo contundente que sea necesario por parte del Consejo de Seguridad. Sin embargo, nos encontramos con que, de un lado, esta necesaria contundencia contrasta claramente con la pasividad y el veto en la actuación del Consejo; y, de otro lado, con que, mientras el Consejo de Seguridad ha ido estableciendo y avalando el marco teórico de una posible solución política –desde los seis puntos propuestos por Kofi Annan, al Comunicado de Ginebra o a la Resolución 2254 (2015)– y la metodología para ello, la difícil labor del actual Enviado Especial, Staffan de Mistura, se encuentra fagocitada y perjudicada, sino boicoteada, por la aparición de propuestas y escenarios alternativos de conversaciones de paz impulsadas por otros Estados, en un juego constante de consideraciones geoestratégicas y de obtención de presencia e influencia internacional.

El futuro de Siria pertenece a los sirios y es el pueblo sirio el que debe encontrar la solución política a la crisis más grave de los últimos años en términos humanitarios. La comunidad internacional, sin embargo, también tiene responsabilidades y debe contribuir a salvaguardar el bienestar del pueblo sirio, favorecer el respeto universal de los derechos humanos, y poner todos los medios posibles para facilitar la transición política hacia un sistema político plural y democrático, en el cual todos los sirios sean iguales ante la ley. Esta idea fundamental debe hacerse desde el firme compromiso con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Siria. Esta aparente contradicción puede y debe superarse desde la perspectiva que da la legitimidad de la defensa de los derechos humanos y la misma noción de la responsabilidad de proteger. En este sentido, para resultar creíble, el mensaje del Consejo de Seguridad debería ser contundente y usar todos los medios disponibles para –derrotado ya territorialmente el Daesh/EIIL– forzar a las autoridades sirias y a los grupos armados de la oposición a adoptar un cese de la violencia y a poner en marcha el necesario proceso político, mediante la adopción de las medidas coercitivas que sean necesarias, fundamentalmente de carácter económico y político, pero también otras como los corredores humanitarios o las zonas de exclusión. La vida de centenares de miles de sirios exige imperativamente esta actuación, que todavía estamos esperando.