

93/2012

18 diciembre de 2012

*Paz Andrés Sáenz de Santa María**

LAS NACIONES UNIDAS ANTE EL
CONFLICTO DE SIRIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LAS NACIONES UNIDAS ANTE EL CONFLICTO DE SIRIA

Resumen:

Mientras que hasta el presente el Consejo de Seguridad ha sido incapaz de adoptar medidas eficaces para impedir el agravamiento de la situación y auspiciar una solución que detenga la violencia y las graves vulneraciones de los derechos humanos, otros órganos como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y el Secretario General están manteniendo una posición activa. Por otra parte, el caso está dando pie a un refuerzo de las relaciones entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes. Por ello, el balance de la actuación de las Naciones Unidas en este conflicto es inevitablemente negativo pero con matices.

Abstract:

While so far the Security Council has failed to take effective measures to prevent an aggravation of the situation and sponsor a solution to stop the violence and gross violations of human rights, other organs such as the General Assembly, the Human Rights Council and the Secretary-General are keeping an active position. Moreover, the case is leading to a strengthening of relations between the United Nations and the League of Arab States. Therefore, the balance of the United Nations action in this conflict is inevitably negative but nuanced.

Palabras clave: Siria, paz y seguridad internacionales, Consejo de Seguridad, Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Secretario General, Liga de los Estados Árabes, responsabilidad de proteger

Keywords: Syria, international peace and security, Security Council, Chapter VII of the United Nations Charter, General Assembly, Human Rights Council, Secretary-General, League of Arab States, responsibility to protect

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Son frecuentes las críticas a las Naciones Unidas (NN UU) por su inacción en el conflicto de Siria. En efecto, hasta el presente el Consejo de Seguridad ha sido incapaz de adoptar medidas eficaces para impedir el agravamiento de la situación y auspiciar una solución que detenga la violencia y las graves vulneraciones de los derechos humanos. Esta decepcionante situación justifica la censura a la Organización. Sin embargo, es de justicia poner de relieve que, frente a la parálisis del Consejo, otros órganos como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y el Secretario General están manteniendo una posición muy activa. Al mismo tiempo, el caso de Siria está sirviendo para reforzar las relaciones entre las NN UU y la Liga de los Estados Árabes.

LA DECEPCIONANTE INACTIVIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD: LA SOMBRA DE LIBIA ES ALARGADA

La actuación del Consejo de Seguridad en el precedente caso de Libia se contrapone a la pasividad actual; al mismo tiempo, lo ocurrido en aquel caso está sirviendo para justificar las posiciones actuales de algunos miembros permanentes del Consejo.

Como es sabido, en aquella ocasión, el Consejo reaccionó con rapidez adoptando la S/RES/1970 (2011), mediante la cual remite la situación existente desde el 15 de febrero de 2011 al Fiscal de la Corte Penal Internacional, decide imponer sanciones (embargo de armas, prohibiciones de viaje, congelación de activos) y exhorta a la asistencia humanitaria. Semanas después, aprueba la S/RES/1973 (2011), por la que además de reforzar las sanciones establece una zona de prohibición de vuelos y autoriza a los Estados a tomar medidas para proteger a los civiles, mediante la fórmula genérica a la que el Consejo ya ha acudido en otras ocasiones, si bien en este caso añade una prohibición. 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...”

Es indudable que las previsiones de este apartado 4 de la Resolución 1973 fueron ampliamente desbordadas y que 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 esta Resolución, así como Brasil, India y Alemania, esgrimiendo fundamentalmente como razón sus reservas sobre el uso de la fuerza, pero el resto de los Estados dio su aquiescencia a la actuación, que sobrepasa la autorización concedida¹.

Desde la perspectiva de la práctica del Consejo de Seguridad, el caso de Libia es uno más en una tendencia que arranca de Kosovo 1999 en la que el Consejo es un instrumento al servicio de algunos Estados y en la que una vez realizada la intervención, el Consejo de Seguridad viene a convalidar las acciones llevadas a cabo al margen de la Carta de las Naciones Unidas². En efecto, a través de la S/RES/2009 (2011) el Consejo autorizó una Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) con el fin de prestar asistencia y apoyo a la reorganización del país, para colaborar al establecimiento de estructuras democráticas, celebrar elecciones, elaborar una Constitución, garantizar la seguridad etc. La Resolución fue aprobada por unanimidad, a petición del Consejo Nacional de Transición; la autorización de la misión cubría un período inicial de tres meses, que ha venido siendo renovado con posterioridad³. En paralelo, la S/RES/2016 (2011) puso fin a la autorización concedida en la Resolución 1973 así como a la zona de prohibición de vuelos establecida en ese texto.

¹ S/PV.

² Sobre el papel del Consejo de Seguridad en el caso de Libia, puede verse J. Alcalde Fernández, “La situación en Libia y el Consejo de Seguridad”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 20, 2011, pp. 52-59; A. Mangas Martín, “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, Real Instituto Elcano, *ARI*, nº 57, 2011; N. Ronzitti, “Quale legittimità per le operazioni NATO-Italiane in Libia” *Affari Internazionali*, 10.9.2011 (disponible en www.affarinternazionali.it).

³ La S/RES/2022 (2011) prorrogó el mandato hasta el 16 de marzo de 2012 y la S/RES/2040 (2012) lo ha vuelto a prorrogar por 12 meses adicionales más.

El caso de Siria está siendo claramente un ejemplo de la subordinación del Consejo a las exigencias de la geoestrategia. Ante una situación humanitaria comparable en cuanto a la represión feroz y al número de víctimas, su aportación es francamente magra. Durante aproximadamente un año desde que comenzó la crisis, el desacuerdo entre sus miembros permanentes estuvo impidiendo la adopción de resoluciones.

Así, en octubre de 2011 se presentó un proyecto de Resolución, patrocinado por Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido, en el cual, tras condenar las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles, se exigía a las autoridades sirias que pusieran fin de inmediato a tal situación; en una primera versión, presentada en junio del año pasado, se preveía un embargo de armas y se incluía la recomendación de la Alta Comisionada de las NN UU para los Derechos Humanos de remitir la represión ejercida por el gobierno sirio a la Corte Penal Internacional, pero para evitar un posible veto la versión definitiva se suavizó, de forma que el texto no contemplaba la adopción de sanciones, si bien advertía de que se estaba dispuesto a contemplar esa opción⁴ y tampoco se hacía referencia a la recomendación de la Alta Comisionada. Sin embargo, el proyecto fue vetado por Rusia y China. En su explicación de voto, Rusia trajo a colación la experiencia previa en el caso de Libia, afirmando:

“La situación en Siria no se puede considerar en el Consejo separada de la experiencia de Libia. La comunidad internacional está alarmada por las declaraciones en el sentido de que el acatamiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia según las interpreta la OTAN es un modelo para las acciones futuras de la OTAN encaminadas a aplicar la responsabilidad de proteger. Resulta fácil ver que el modelo de “Protector Unificado” de hoy podría aplicarse en Siria...

El pueblo de Libia ha hablado sobre Al-Qadhafi y ha decidido su destino. Para nosotros, Miembros de las Naciones Unidas, incluso como precedente, es sumamente importante saber de qué manera se aplicó la resolución y de qué manera una resolución del Consejo de Seguridad acabó convirtiéndose en todo lo contrario”⁵.

⁴ 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”.

⁵ S/PV.6627, p. 4.

Por su parte, China indicó que “en las actuales circunstancias, las sanciones o las amenazas con aplicar sanciones no ayudan a resolver la cuestión de Siria, sino que, por el contrario, pueden complicar aún más la situación”⁶.

También Sudáfrica –que se abstuvo junto con Brasil, India y Líbano- recordó que “Recientemente, hemos visto que se ha hecho un uso indebido de las resoluciones del Consejo de Seguridad y que su aplicación ha ido mucho más allá del mandato previsto”, señalando que “a Sudáfrica le preocupaba la intención de los patrocinadores de imponer medidas punitivas, que habrían prejuzgado la aplicación de la resolución. Creemos que estas medidas estaban concebidas como preludio de medidas ulteriores. Nos preocupa que este proyecto de resolución no sea parte de un programa oculto para instituir una vez más un cambio de régimen, objetivo que algunos han expresado claramente. Por consiguiente, nos preocupa el hecho de que los patrocinadores de este proyecto de resolución hayan rechazado el lenguaje que excluía claramente la posibilidad de una intervención militar para solucionar la crisis de Siria.”⁷

Ante el bloqueo en la adopción de la resolución, otros miembros permanentes expresaron su decepción⁸ o su indignación⁹, mientras que Alemania dijo que “Hoy el Consejo no cumplió sus responsabilidades con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”¹⁰.

En febrero de 2012, otro proyecto de resolución, presentado en esta ocasión por Marruecos en nombre de la Liga Árabe¹¹, en el que se exigía al gobierno de Siria que se ajustara al Plan de Acción de la Liga Árabe de noviembre de 2011 pero sin contemplar la imposición de

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ Así lo hizo el Reino Unido, *ibid.*, p. 7.

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

¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹ 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).

sanciones, fue vetado de nuevo por Rusia y China¹², con el argumento principal de que también deberían tomarse medidas en relación con los grupos armados opositores¹³, ante las manifestaciones de disgusto de otros miembros del Consejo¹⁴.

Durante ese tiempo, la manera que ha tenido el Consejo de Seguridad de intentar paliar su inactividad ha sido recurriendo a la fórmula de las Declaraciones de la Presidencia del Consejo, de las que en la actualidad contamos con tres. A través de la primera, de 3 de agosto de 2011, el Consejo “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”¹⁵. Ha habido que esperar hasta marzo de 2012 para tener la segunda de estas Declaraciones. Para entonces ya se había producido el nombramiento del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes y por ello el Consejo de Seguridad apoya plenamente la propuesta inicial de seis puntos presentada a las autoridades sirias y pide la colaboración de buena fe con el Enviado¹⁶. Mediante la última de las Declaraciones adoptadas hasta el presente, de 5 de abril de 2012, el Consejo insta al gobierno sirio a cumplir cuanto antes los compromisos asumidos en cuanto a cesar los movimientos de tropas hacia los centros de población, dejar de utilizar armas pesadas en dichos centros y comenzar la retirada de las concentraciones militares en ellos¹⁷.

¹² En esta ocasión, todos los demás miembros del Consejo de Seguridad votaron a favor del proyecto.

¹³ Véanse las intervenciones de los representantes de la Federación de Rusia y de China en S/PV. 6711, pp. 9-10.

¹⁴ Francia llegó a decir que “Durante estos 10 últimos meses, se nos ha acusado de intentar derribar un gobierno y de preparar una intervención militar. Ello es flagrantemente falso” (S/PV.6711, p. 4); en un sentido similar se expresó también el Reino Unido (*ibid.*, p. 7, donde además relata las sucesivas modificaciones introducidas en el proyecto para intentar alcanzar el consenso).

¹⁵ S/PRST/2011/16.

¹⁶ S/PRST/2012/6. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de marzo de 2012.

¹⁷ S/PRST/2012/10. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 5 de abril de 2012.

Solamente después de los avances conseguidos gracias a los esfuerzos combinados de la Liga Árabe, la Asamblea General, el Secretario General y otros órganos de Naciones Unidas, el Consejo ha conseguido adoptar resoluciones, dos de ellas en abril de 2012. Se trata en primer lugar de la S/RES/2042 (2012), por la que reafirma el apoyo a la propuesta de seis puntos del Enviado Especial¹⁸, exhorta a las partes a cumplir sus compromisos, expresa su intención de establecer una misión de supervisión y autoriza un equipo de avanzada de hasta 30 observadores militares no armados. En segundo lugar, la S/RES/2043 (2012) vuelve a apoyar la propuesta de seis puntos del Enviado y decide establecer la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS), formada por un despliegue inicial de hasta 300 observadores militares no armados así como por un componente civil, con el mandato de vigilar un cese de la violencia armada por todas las partes y vigilar y apoyar la plena aplicación de la propuesta de seis puntos, reservándose “la posibilidad de adoptar otras medidas”¹⁹. A ellas se une en julio la S/RES/2059 (2012), adoptada para prorrogar el mandato de la Misión de Supervisión “por un último período de 30 días”²⁰. Tres resoluciones en total hasta ahora, ninguna basada en el Capítulo VII.

Sin embargo, otro proyecto de resolución presentado en ese mismo mes de julio, en el que basándose por primera vez en el Capítulo VII de la Carta se decidía la adopción de medidas en virtud del art. 41 si en un plazo de diez días las autoridades sirias no cumplían sus compromisos y, en particular, las resoluciones 2042 y 2043 (2012), chocó de nuevo con el voto en contra de Rusia y China²¹. El primero de estos Estados justificó su posición diciendo que no podía “aceptar un documento, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que abriera el camino para presionar con sanciones y, posteriormente, facilitar la

¹⁸ Que la resolución incorpora como anexo. La propuesta de seis puntos está también incorporada a la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de marzo de 2012.

¹⁹ Apartado 14 de la resolución. La propuesta de creación de la misión de supervisión se contiene en la carta de fecha 19 de abril de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario general (S/2012/238).

²⁰ Apartado 1 de la parte dispositiva de la resolución. Conforme al apartado 4, el Consejo “expresa su disposición a prorrogar el mandato de la UNSMIS posteriormente solo en caso de que el Secretario General comunique, y el Consejo de Seguridad confirme, que han dejado de utilizarse armas pesadas y que todas las partes han reducido suficientemente el nivel de violencia”.

²¹ El texto puede verse en S/2012/538. Pakistán y Sudáfrica se abstuvieron.

participación militar externa en los asuntos internos sirios”²². Como en las dos fallidas ocasiones anteriores, el debate en el seno del Consejo registró un cruce de reproches entre sus miembros²³.

Este tercer proyecto de resolución fracasado presenta la particularidad de servir de apoyo al Comunicado Final adoptado por el denominado Grupo de Acción para Siria, convocado por el Enviado Especial Conjunto y constituido el 30 de junio de 2012²⁴; en dicho Comunicado Final, se determinaron las medidas e iniciativas que deben 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, se acordaron los principios y directrices de una transición política y se convinieron las medidas a adoptar para lograr esos objetivos²⁵. El proyecto de resolución hacía suyo en su totalidad el Comunicado Final y lo incorporaba como anexo. Sin embargo, la participación de China y Rusia en el Grupo de Acción no impidió que estos Estados vetaran el proyecto.

Así pues, la rápida reacción del Consejo de Seguridad en el caso de Libia contrasta con la lentitud e inoperancia que caracteriza su posición en el asunto de Siria, sin que hasta el

²² S/PV.6810, p. 9. También, Rusia calificó el proyecto de parcial porque “las amenazas de sanciones se dirigían exclusivamente al Gobierno de Siria” (*ibid.*), argumento que compartieron China (*ibid.*, p. 14) y Sudáfrica (*ibid.*, p. 12).

²³ Así, Alemania señaló que “El proyecto de resolución no habría creado las condiciones para una intervención militar, como algunos falsamente proclaman” (*ibid.*, p. 6) y Portugal dijo que “Contrariamente a lo que algunos han argumentado, la imposición de sanciones en caso de producirse un incumplimiento no sería automática. Para ello haría falta una nueva resolución del Consejo de Seguridad. Por otra parte, al restringir la adopción de medidas a las previstas en el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, el texto excluía claramente cualquier posibilidad de una intervención militar” (*ibid.*, p. 8). El Reino Unido se mostró “consternado” (*ibid.*, p. 2), Francia denunció “una estrategia que combina la parodia diplomática con la parálisis de facto” (*ibid.*, p. 4) y Los Estados Unidos afirmaron que “Este veto es incluso más peligroso y deplorable” (*ibid.*, p. 10).

²⁴ Formado por los ministros de relaciones exteriores de China, Francia, Federación de Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, Turquía, Iraq (en su condición de Presidente de la Cumbre de la Liga de los Estados Árabes), Kuwait (a título de Presidente del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Liga de los Estados Árabes), Catar (como Presidente del Comité Árabe de Seguimiento sobre Siria de la Liga de los Estados Árabes) y la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común.

²⁵ Sobre la iniciativa, puede verse el Informe del Secretario general relativo a la aplicación de la resolución 2043 (2012) del Consejo de Seguridad (S/2012/523), pp. 10-11 y 20-24.

resente se haya decidido ninguna medida coercitiva: en relación con Siria, el Capítulo VII de la Carta permanece inédito²⁶.

LA CARA BUENA DE LA MONEDA: LA POSICIÓN ACTIVA DE OTROS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Con todo, cabe destacar que el caso de Siria está aportando elementos novedosos desde la perspectiva de las acciones en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en lo que respecta a otros órganos de la Organización, en particular la Asamblea General. Este órgano plenario, que ya había adoptado en diciembre de 2011 la A/RES/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, va a acoger abiertamente las iniciativas de la Liga de los Estados Árabes a través de su A/RES/66/253, de 16 de febrero de 2012, patrocinada por el Grupo de los Estados Árabes²⁷ e inspirada en el proyecto de resolución fracasado días antes en el Consejo de Seguridad, por la que asume el Plan de Acción de la Liga de los Estados Árabes de 2 de noviembre de 2011 y las decisiones de esa organización de 22 de enero y 12 de febrero de 2012, exigiendo 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 apoya asimismo la decisión de la Liga de los Estados Árabes de facilitar una transición política y solicita a los demás órganos de las Naciones Unidas que presten apoyo a los esfuerzos de la Liga con el fin de promover una

²⁶ Conviene señalar que además de los tres proyectos de resolución vetados, Rusia ha presentado otros proyectos que no han llegado a ser sometidos a votación (véase la referencia que se hace en S/PV.6710, p. 27; ver también S/2012/547/Rev.2). Frente a la inactividad del Consejo de Seguridad, algunos Estados y organizaciones internacionales han impuesto sanciones de forma unilateral; es el caso de los Estados Unidos, Turquía, la Unión Europea y la Liga de los Estados Árabes (véase A. Blanc Altemir, *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 240-246 y 251).

²⁷ El fomento de esta iniciativa se había previsto en la resolución núm. 7446, de 12 de febrero de 2012, aprobada por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes (véase el anexo de la carta de fecha 8 de marzo de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, S/2012/142).

solución pacífica, incluido el nombramiento de un enviado especial²⁸. Sin duda, estamos ante una de las resoluciones más sustantivas de las adoptadas por el órgano plenario de Naciones Unidas en el plano del mantenimiento de la paz en los últimos tiempos.

Más recientemente, la AG ha adoptado otra Resolución, A/RES/66/253 B, de 3 de agosto de 2012. En ella, se reafirma el apoyo al Enviado Especial Conjunto, se exige a todas las partes el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, se destaca la importancia de asegurar la rendición de cuentas por parte de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, se expresa la preocupación por la situación humanitaria y se hace un llamamiento a favor de una transición política inclusiva²⁹.

Junto a la Asamblea General, el Secretario General está jugando también un papel relevante, en particular como enlace entre la Liga de los Estados Árabes y el Consejo de Seguridad. En sucesivas cartas dirigidas al Presidente del Consejo, Ban Ki-moon ha ido trasladando a este órgano las iniciativas de la Liga y las conversaciones mantenidas entre él y el Secretario General de ésta³⁰. Es a través de esa vía como se plantea la idea de nombrar a un representante conjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de los Estados Árabes³¹, que se materializó en el acuerdo adoptado por ambos Secretarios Generales el 24 de febrero de 2012 para nombrar al antiguo Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan. El Enviado Especial Conjunto a Siria acordó con el gobierno sirio, el 25 marzo 2012, un Plan de Paz de 6 puntos³² cuya aplicación duró muy pocos días³³; no obstante, la aparente reducción de las hostilidades y la también aparente asunción de los compromisos por las partes, animó al

²⁸ La resolución fue aprobada por 137 votos a favor, 12 en contra (entre ellos China y Rusia) y 17 abstenciones.

²⁹ En su preámbulo, la resolución acoge con beneplácito el Comunicado Final del Grupo de Acción para Siria de 30 de junio de 2012. La resolución A/66/253 B fue aprobada por 133 votos a favor, 12 en contra (de nuevo entre ellos Rusia y China) y 31 abstenciones. La adopción de esta resolución convirtió a la anterior en A/RES/66/253 A.

³⁰ Véanse los docs. S/2012/55, S/2012/71, S/2012/142, S/2012/199, S/2012/200 y S/2012/238.

³¹ S/2012/142, p. 3.

³² El Plan establece el inicio de un proceso político, el cese de la violencia por todas las partes bajo supervisión de NN UU, 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 El fracaso llevó a K. Annan a presentar su dimisión en agosto pasado, tras la cual se ha nombrado, por el mismo procedimiento, al Sr. Lakhdar Brahimi.

Secretario General a proponer al Consejo de Seguridad la creación de la UNSMIS³⁴, si bien con posterioridad ha tenido que reconocer la falta de avances en la solución del conflicto³⁵

Finalmente, el Consejo de Derechos Humanos también está ocupándose del asunto, habiendo aprobado varias resoluciones. En abril de 2011 solicitó a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que creara una comisión que tras desplazarse a Siria elaborara un informe sobre la situación de los derechos humanos³⁶. Aunque el gobierno sirio no autorizó su entrada en el país, la comisión hizo el Informe sobre el período 15 marzo-15 junio 2011, poniendo de relieve serias violaciones, que la Alta Comisionada, en una presentación del Informe ante el Consejo de Seguridad a puerta cerrada, en agosto 2011, calificó como crímenes contra la humanidad.

Con posterioridad, en agosto 2011, a través de la resolución S-17/1, el Consejo de DH decidió crear una comisión de tres expertos para investigar las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos cometidas desde marzo de 2011 en la República Árabe Siria e identificar a los responsables; en esta misma resolución, el Consejo prevé establecer el mandato de un Relator Espacial sobre el tema, una vez que la Comisión haya terminado su tarea. De momento, en marzo y de nuevo en septiembre 2012, el CDH ha prorrogado el mandato de la Comisión³⁷, la cual va presentando sucesivos informes, de contenido coincidente, en el sentido de señalar la comisión de crímenes de lesa humanidad por todas las partes, aunque con más intensidad por parte del gobierno³⁸, los cuales son acogidos con beneplácito por el Consejo³⁹.

³⁴ Mediante carta dirigida a su Presidente, de 19 de abril de 2012 (S/2012/238).

³⁵ Véase el Informe del Secretario general relativo a la aplicación de la resolución 2043 (2012) del Consejo de Seguridad (S/2012/523).

³⁶ Resolución S-16/1.

³⁷ Véanse las resoluciones 19/22 y 21/26.

³⁸ A/HRC/S-17/2/Add.1, A/HRC/19/69, A/HRC/21/50.

³⁹ Véanse las resoluciones S-18/1, 19/22, 21/26; asimismo, en las resoluciones 19/1 y 20/22 el Consejo de Derechos Humanos denuncia y condena las graves violaciones de los derechos humanos.

LA SINERGIA ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LA LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES

Otro rasgo relevante de la actuación de NN UU en el caso sirio es la colaboración con un organismo regional, la Liga de los Estados Árabes. Como se recordará, esta sinergia ya había comenzado en el caso de Libia y con carácter general se conecta con la línea abierta por la Organización de reforzar la cooperación con las organizaciones regionales en su conjunto⁴⁰. En el conflicto que nos ocupa, la Liga de los Estados Árabes viene impulsando constantemente la acción internacional, destacando en este sentido los acuerdos con el gobierno sirio de noviembre de 2011 que incluían el envío de una misión de observadores, pronto incumplidos por Siria, la aprobación también entonces de un Plan de Acción árabe para resolver la crisis de Siria, desarrollado con posterioridad mediante la adopción de unos elementos adoptados en enero de 2012 y la iniciativa de nombrar un Enviado Especial Conjunto, todo ello articulado mediante numerosas declaraciones y declaraciones⁴¹. En paralelo, la Liga de los Estados Árabes busca el apoyo y la colaboración de las NN UU, lo que deja huella en las resoluciones y debates de los órganos de la Organización mundial.

En lo que atañe al Consejo de Seguridad, en el preámbulo de la resolución 2042 (2012) este órgano reafirma su apoyo a “las resoluciones pertinentes de la Liga de los Estados Árabes”, lo que reitera en la 2043 (2012). Además, el 31 de enero de 2012 tuvo lugar una sesión del Consejo a nivel ministerial, convocada en aplicación del art. 52.3 de la Carta, en respuesta a la petición efectuada en este sentido por la Liga; en ella participaron el Presidente del período de sesiones en curso de la Liga de los Estados Árabes a nivel ministerial y el Secretario General de esta organización regional⁴². Es verdad que la finalidad principal de la reunión, que era conseguir el apoyo del Consejo al plan de acción árabe, a través de la aprobación del proyecto de resolución presentado por Marruecos, pues éste sería

⁴⁰ Al respecto, puede verse la S/RES/2033 (2012).

⁴¹ Un desarrollo de estas distintas actuaciones se encuentra en los anexos de la carta de 24 de enero de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General (S/2012/71).

⁴² La petición al Consejo de Seguridad respondía a lo previsto en el apartado 7 de la resolución 7444 adoptada el 22 de enero de 2012 por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes, que contiene los Elementos del plan árabe para resolver la crisis de Siria; conforme al citado apartado se solicitaba “al Presidente del Comité y al Secretario de la Liga de los Estados Árabes que mantengan informado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como forma de respaldar este plan”.

finalmente vetado por Rusia y China como ya se ha señalado, pero las intervenciones de todos los miembros fueron favorables a la colaboración entre las dos organizaciones⁴³. Por otra parte, el 26 de septiembre de 2012 se celebró a iniciativa de Alemania una reunión de alto nivel del Consejo de Seguridad sobre la paz y la seguridad en el Oriente Medio que versó íntegramente sobre las relaciones con los organismos regionales y, en concreto, con la Liga de los Estados Árabes⁴⁴. Como resultado, se formuló una Declaración de la Presidencia en la que –entre otras afirmaciones- se reitera que “la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales en asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, puede mejorar la seguridad colectiva”, se encomian y apoyan los esfuerzos de la Liga de los Estados Árabes y se “reconoce la importancia de fortalecer la cooperación con la Liga... en materia de creación de capacidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, expresando la “determinación de adoptar medidas eficaces para seguir mejorando la cooperación... de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta”⁴⁵.

Por lo que atañe a la Asamblea General, si ya la A/RES/66/176 acogía “con beneplácito todos los esfuerzos realizados por la Liga de los Estados Árabes para tratar todos los aspectos de la situación en la República Árabe Siria, así como las medidas adoptadas por la Liga de los Estados Árabes para asegurar la aplicación de su Plan de Acción” e invitaba al Secretario General “a que, de conformidad con sus funciones, preste apoyo a la misión de observadores de la Liga de los Estados Árabes en la República Árabe Siria”, la posterior A/RES/66/253 A es aún más significativa desde la perspectiva de la relación con la organización regional pues –como ya se ha indicado- la propuesta fue presentada por el Grupo de Estados Árabes siguiendo lo acordado previamente en el seno de la Liga y su contenido va dirigido a impulsar el Plan de Acción, para superar el fracaso del Consejo de Seguridad. A su vez, la A/RES/66/253 B reafirma “el papel de las organizaciones regionales y

⁴³ Véase el acta de la sesión del Consejo de Seguridad S/PV.6710. La propuesta de resolución presentada por Marruecos con el apoyo de otros 18 Estados, vetada el 4 de febrero, giraba en torno al plan de acción de la Liga de los Estados Árabes, que asumía plenamente (S/2012/77).

⁴⁴ El desarrollo de la sesión con las distintas intervenciones se encuentra en S/PV.6841. Cabe destacar la del Secretario General de las Naciones Unidas, señalando cuatro ámbitos específicos de colaboración entre NN UU y la Liga a los que propone prestar una atención especial (*ibid.*, p. 4).

⁴⁵ S/PRST/2012/20.

subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como se establece en el Capítulo VIII de la Carta” y vuelve a acoger “con beneplácito las decisiones pertinentes de la Liga de los Estados Árabes”. Incluso el Consejo de Derechos Humanos ha incluido en alguna de sus resoluciones referencias a los textos de esta organización⁴⁶.

UN BALANCE INEVITABLEMENTE NEGATIVO, AUNQUE CON MATICES

En el estado actual del conflicto sirio, el balance de la actuación de NN UU no puede ser positivo, porque al tratarse de una cuestión que afecta de manera relevante al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y en la que se están produciendo graves violaciones de los derechos humanos, el Consejo de Seguridad está obligado a actuar y no lo está haciendo. A modo de consuelo y como matiz positivo en el balance general, se puede resaltar que afortunadamente sí se están ocupando –como hemos visto- otros órganos de NN UU en la medida de sus competencias, dentro de las cuales no entra la capacidad de adoptar medidas coercitivas.

Antes de terminar, conviene añadir dos observaciones. De un lado, el caso de Siria pone de relieve el fracaso de la responsabilidad de proteger. Esta noción, consagrada en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, sigue sin tener una proyección práctica objetiva: o se invoca para justificar actuaciones interesadas, o no se actúa. Con motivo de la presentación ante la Asamblea General de su cuarto informe anual sobre el tema⁴⁷, el Secretario General ha reconocido que este conflicto es un test crítico⁴⁸ de la voluntad y de la capacidad de desarrollar este esperanzador pero hasta el momento fallido concepto.

⁴⁶ Así sucede en las resoluciones S-18/1, 19/1, 19/22 y 21/26.

⁴⁷ *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva* (A/66/874 – S/2012/578).

⁴⁸ Intervención desarrollada el 5 de septiembre de 2012 (http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1641#.UMeOreT8KSo). En su discurso ante la Asamblea General, pronunciado el 25 de septiembre de 2012, el Secretario General dijo que “tenemos el deber de dar un significado concreto a la responsabilidad de proteger” (http://www.un.org/es/sg/messages/sg_ga_25092012.shtml).

De otro lado, en los casos de Libia y Siria estamos asistiendo a acciones de suministro de armas a los grupos rebeldes. En Libia, ciertos Estados que participaron en la intervención de la OTAN y algunos otros, proporcionaron armas y asesores militares, lo que decantó el curso del conflicto; ahora está pasando algo similar en Siria. Este modo de actuar es contrario a la legalidad internacional. Si lo que se quiere realmente es resolver un conflicto en el que se están cometiendo crímenes internacionales, lo que hay que hacer es actuar a través de las instituciones internacionales competentes.

i

*Paz Andrés Sáenz de Santa María**
Catedrática Derecho Internacional Público
Universidad de Oviedo

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.