

LAS “CAUSAS PROFUNDAS” DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: UNA APROXIMACIÓN A LA GUERRA DE SIRIA

THE “ROOT CAUSES” OF FORCED DISPLACEMENT AND CONFLICT PREVENTION: AN APPROACH TO THE SYRIAN WAR

JOANA ABRISKETA URIARTE*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: ASPIRACIONES Y LIMITACIONES. III. LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SIRIA: LA POSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD. IV. LA EVACUACIÓN COMO CRIMEN DE GUERRA. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: En virtud del Pacto Mundial sobre Refugiados, aprobado el 17 de diciembre de 2018, los Estados firmantes asumen el compromiso de abordar “las causas profundas de los desplazamientos forzados”. Ahora bien, este término es política y jurídicamente impreciso. Únicamente si se le dota de un contenido real podremos afirmar que más allá de la mera retórica, nos hallamos ante un reto terminológico y sustantivo. El artículo parte de la premisa de que una de las causas profundas de los desplazamientos forzados es el conflicto armado. Por tanto, abordar dichas causas requiere que los Estados examinen las raíces de los conflictos y los modos de prevenirlos. Sin embargo, esto no es lo que ocurre en la práctica. Las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco de la guerra siria apenas se refieren al impacto del conflicto en el desplazamiento de la población. El estudio analiza críticamente esta omisión, así como la consideración de la evacuación forzada como crimen de guerra, fundada sobre una débil base jurídica por la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, nombrada por el Consejo de Derechos Humanos.

Fecha de recepción del trabajo: 25 de febrero de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 7 de mayo de 2019.

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Deusto, joana.abrisketa@deusto.es. El presente trabajo se adscribe al Proyecto de Investigación I+D+I del MINECO/FEDERER, “Las políticas de asilo de la Unión Europea: confluencias entre las dimensiones interna y externa”, DER 2017-8246-R, del que la autora es Investigadora Principal. La autora presentó una versión inicial de este trabajo en la Jornada “Derecho Internacional y Prevención de Conflictos”, organizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, celebrada el 5 de junio de 2017 en la Escuela Diplomática, cuyo texto se publicará como capítulo titulado “El lugar del desplazamiento forzado en la prevención de conflictos: el caso de Siria”, en Martínez Capdevila, C., y Abad, M., (dirs.), *Derecho Internacional y Prevención de Conflictos*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y AEPDIRI. Todas las páginas web de referencia se consultaron por última vez el 6 de mayo de 2019.

ABSTRACT: According to the Global Compact on Refugees, adopted on the 17th December 2018, the signatory States assume the commitment to tackle “the root causes of forced displacements”. However, this term is politically and legally imprecise. Only if it is provided with a real content, will we be able to affirm that beyond mere rhetoric, we find ourselves facing a terminological and substantive challenge. The article is based on the premise that one of the root causes of forced displacements is armed conflict. Therefore, to tackle the root causes requires that States examine the origins of conflicts and ways to prevent them. Nevertheless, this is not what happens in practice. The Security Council resolutions adopted in the framework of the Syrian armed conflict hardly refer to the impact of the conflict on the displacement of the population. This study critically analyses this omission, as well as the consideration of forced evacuation as a war crime, founded on a weak legal basis by the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, named by the Human Rights Council.

PALABRAS CLAVE: causas profundas de los desplazamientos forzados, prevención de conflictos, Pacto Mundial sobre Refugiados, Consejo de Seguridad, evacuación, crimen de guerra, Siria.

KEYWORDS: *root causes of displacement, conflict prevention, Global Compact on Refugees, Security Council, Syria.*

I. INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado de la población civil como consecuencia de los conflictos armados es uno de los fenómenos socio-políticos más visibles de la última década. Dicha visibilidad ha llevado a la comunidad internacional organizada a presentar nuevas propuestas para abordar su tratamiento. Tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Unión Europea han acuñado un nuevo término a través del cual asumen un compromiso: el de atender a “las causas profundas del desplazamiento”. Dicha expresión aparece mencionada en reiteradas ocasiones, entre otras, en la Agenda Europea de la Migración de 2015¹, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016² y en el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018³.

Ahora bien, ni el significado ni el alcance del término relativo a “las causas profundas del desplazamiento” aparecen explicados en los documentos mencionados. Dichas causas suelen asociarse a motivos estructurales en los países de origen. Es decir, el negativo desarrollo político, económico y social de una sociedad constituye una razón para migrar. Otro tipo de causas, no tanto estructurales sino asociadas a la violencia generalizada en el país, también desencadenan el desplazamiento forzado. De hecho, una gran mayoría de

¹ *Agenda Europea de la Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2015) 240 Final, de 13 de mayo de 2015, en pp. 2, 8, 9, 10 y 12.*

² *Asamblea General, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/RES/71/1, de 3 de octubre de 2016, párrs. 12, 37, 43, 44, 58, 64, 80 y 84 (en adelante, Declaración de Nueva York). También aparece recogida la expresión en una de las declaraciones del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, que expresó “la necesidad de abordar las causas profundas de la situación de los refugiados y migrantes”, en Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, “Decision on the Humanitarian Situation in Africa”, EX.CL/1051 (XXXIII), 25-26 de enero de 2018, párr. 11.*

³ *Asamblea General, Pacto Mundial sobre los Refugiados, Suplemento núm. 12, A/73/12 (Parte II), 13 de septiembre de 2018, párrs. 8 y 9 (en adelante, Pacto Mundial sobre los Refugiados).*

la población forzada a huir de su país lo hace porque escapa de un conflicto armado. Prueba de ello es que más del 68% de los refugiados en 2017 procedían de tres países sumidos en sendos conflictos armados (Siria, Afganistán y Sudán del Sur)⁴. El Secretario General de las Naciones Unidas condensó estas ideas en su Informe de 2017:

“[...] Los desplazamientos y la migración de la población en una escala sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial son testimonio de unos problemas que persisten arraigados en conflictos enconados y desigualdades sistémicas”⁵.

De modo que el compromiso de abordar las causas profundas del desplazamiento forzado recogido en el Pacto sobre los Refugiados conecta con la función de prevenir los conflictos. Esta es la hipótesis de la que parte el presente artículo. Precisamente, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas recoge tres objetivos principales: la paz y la seguridad, el desarrollo y la protección de los derechos humanos. La determinación de las Naciones Unidas de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, previsto en el Preámbulo de la Carta, refleja de modo elocuente su intención de prevenir los conflictos. En esta línea, el art. 2 (3) de la Carta dispone que los Estados miembros “arreglarán sus controversias por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia”. Y su art. 33 (1) señala que “las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución”⁶. En este marco, en su último informe ante la Asamblea General, el que fuera Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, manifestó que el Consejo de Seguridad podría desempeñar un papel relevante en la prevención de conflictos:

“ya directamente como foro ante el que puede plantearse para su debate cualquier controversia que amenace la paz y la seguridad, ya como órgano que directamente o por medio de agentes apropiados puede ayudar a las partes a lograr una solución y, mediante la diplomacia preventiva, puede prevenir el estallido de un conflicto”⁷.

No obstante, la noción relativa a la prevención de conflictos sugiere acciones que van más allá de las funciones del Consejo de Seguridad. En las últimas décadas, otros órganos y agencias de las Naciones Unidas han ido incorporando en sus agendas y políticas el enfoque preventivo. La prevención se ha convertido en un compromiso sustantivo de la Organización al que, sin embargo, le falta diseño institucional y arquitectura. Por su fuerza evocadora, la prevención de conflictos es solemnemente invocada, y por su imprecisión, es continuamente revisada.

⁴ ACNUR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, Ginebra, 2018, p. 2.

⁵ *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, A/72/1, de 1 de septiembre de 2017, párr.6.

⁶ El artículo 33 (1) de la Carta de las Naciones Unidas especifica, aunque no de manera exhaustiva, que dicho arreglo pacífico se llevará a cabo: “[...] ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. A continuación, el art. 33 (2) señala que “El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

⁷ *Introducción a la Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (16 de junio de 1960-15 de junio de 1961)*, A/4800/Add.1, 1961, p.3.

El objeto del presente artículo es examinar hasta qué punto la prevención de conflictos contempla la prevención del desplazamiento forzado. Esta perspectiva se justifica por dos razones. Primero, porque la atención que Occidente presta a la llamada “crisis de los refugiados” y el modo de abordarla esconde las verdades de una crisis migratoria *global*⁸. Se trata de un problema que trasciende las 580.800 solicitudes de asilo presentadas en los países miembros de la UE en 2018, que, por supuesto, constituyen un desafío en sí mismo, pero enmarcado en un contexto más amplio⁹. La trascendencia del fenómeno migratorio global se pone de manifiesto en el hecho de que el número de desplazados forzados en el mundo alcanza a 68,5 millones de personas¹⁰. Afecta a todas las regiones del planeta en mayor o menor medida, de modo que el enfoque global, desde el marco de las Naciones Unidas, se revela necesario.

La segunda razón que justifica este estudio procede de la constatación de que existe una relación causal entre los desplazamientos masivos y los conflictos armados. Por muy obvio que parezca, conviene recordarlo. Las migraciones en masa traen causa en los *conflictos armados*¹¹. Después de un periodo, iniciado tras el fin de la guerra fría, en el que el número de conflictos armados disminuyó, a partir de los primeros años de la presente década la cifra de los conflictos armados, sobre todo internos, ha crecido¹². Este incremento se ha manifestado en el aumento del desplazamiento forzado de la población civil. El entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su informe presentado ante el Consejo de Seguridad en 2010 afirmó que “el desplazamiento de la población civil, tanto interno como internacional, es una característica definitoria del conflicto dado que la población civil huye de la violencia o se ve forzada a huir”¹³. Más

⁸ La naturaleza global de los problemas que acechan a la comunidad internacional es la idea central, argumentada desde diferentes y sugerentes prismas, entre otros, del libro de GARCÍA SEGURA, C., (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, Madrid, 2016.

⁹ Eurostat, “Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008-2018”, *Eurostat Statistics Explained. Asylum Statistics*, 12 de marzo de 2019 (disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants_drop_in_2018).

¹⁰ ACNUR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, Ginebra, 2018, p. 2.

¹¹ INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL (IDI), *Migrations de Masse*, 16ª Comisión, pp. 121-123. A este respecto, y sobre la base del Informe del IDI, TORRECUADRADA distingue dos secuencias: la huida masiva de los conflictos armados hacia los países vecinos, por un lado; y a continuación, la incapacidad de los países vecinos de absorber dichas llegadas y la consiguiente búsqueda de un nuevo destino para emprender la migración de carácter económico. En TORRECUADRADA, S., “Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios mixtos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 36, 2018, pp. 1-25, en p. 3.

¹² Uppsala Conflict Data Program, Department of Peace and Conflict Research, (disponible en <https://ucdp.uu.se/>), 2019.

¹³ *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, S/2010/579/, de 11 de noviembre de 2010. El Informe señalaba dos motivos por los que en los conflictos armados intraestatales el riesgo para la población civil es mayor: por un lado, “los grupos armados intentan compensar su inferioridad militar recurriendo a estrategias que contravienen de manera flagrante el derecho internacional, como atentar deliberadamente a la población civil, utilizando incluso la violencia sexual, atacar objetivos civiles como escuelas, proceder al secuestro y el reclutamiento forzado de civiles o servirse de ellos para proteger objetivos militares”; por otro lado, “las partes con superioridad militar, al combatir a un enemigo que a menudo es difícil de identificar, responden con métodos y medios bélicos que podrían contravenir los principios de distinción y proporcionalidad y causan aún más víctimas civiles”, párr. 8 del *Informe* citado en esta nota.

recientemente, la nota conceptual presentada por Suecia en 2017, dentro del debate abierto en el Consejo de Seguridad, señaló con claridad manifiesta el vínculo entre el conflicto armado y el desplazamiento:

“En la actualidad, el mundo está siendo testigo de más conflictos violentos y cada vez más complejos de lo que ha visto en muchos decenios, conflictos que dejan tras de sí un nivel sin precedentes de desplazamientos”¹⁴.

Aún más, el desplazamiento forzado de la población civil no solo constituye una consecuencia del conflicto, sino que provocarlo se ha convertido en el objetivo de las partes enfrentadas¹⁵. Se ha transformado en uno de los componentes de la lógica de la guerra moderna¹⁶. Incluso, el desplazamiento de la población civil hacia los Estados vecinos puede exacerbar la crisis ya existente en los mismos si se trata de Estados frágiles. Cuando el Estado fallido recibe de manera repentina, sin apoyo y sin resortes, y con carácter prolongado, un número desproporcionado de refugiados, se generan factores de riesgo que lo desestabilizan y repercuten en los cimientos económicos y políticos del país, en su cohesión social y en la estabilidad regional¹⁷.

Expuestas así las cosas, no es casual que el entonces candidato electo a Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, manifestara en la presentación de su visión sobre las Naciones Unidas en abril de 2016 que estas debían asumir un compromiso estratégico en la “cultura de la prevención”. Insistió en que la Organización debía desarrollar una amplia arquitectura de paz que acogiera la prevención, la resolución de conflictos, la construcción y el mantenimiento de la paz y el desarrollo a largo plazo¹⁸. Esta perspectiva coincidía con el contenido de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre la paz sostenible a finales de abril del mismo año¹⁹.

¹⁴ Carta de fecha de 4 de enero de 2017 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas, S/2017/6, 5 de enero de 2017, p. 5.

¹⁵ MANGAS, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014, pp. 56, 61-62 y 71.

¹⁶ PELLATHY, Th., “The Incorporation of Displacement into the Logic of War: the Case of Kosovo”, en BOLESTA, A., (ed.), *Conflict and Displacement. International Politics in the Development World*, Bialystok, Polonia, 2004, pp. 11-26.

¹⁷ La asunción de que las presiones migratorias pueden llegar a ser factores que contribuyen al conflicto fue señalada por la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) en 2011 cuando al referirse a los elementos del ciclo de un conflicto manifestó lo siguiente: “[...] los obstáculos para el bienestar económico y el desarrollo social, así como las amenazas para la seguridad del medio ambiente, incluido el deterioro del mismo, las catástrofes naturales y las causadas por el ser humano y sus posibles repercusiones en las *presiones migratorias* pueden llegar a ser factores que *contribuyen* al conflicto”, Decisión nº 3/11, *Elementos del ciclo de un conflicto relacionados con el fomento de las capacidades de la OSCE en materia de alerta temprana*, facilitación del diálogo y apoyo a la mediación, así como con la rehabilitación posconflicto, MC. Dec. 3/11/Corr. de 7 de diciembre de 2011 (cursiva añadida).

¹⁸ GUTERRES, A., *Challenges and Opportunities for the United Nations*, carta de 4 de abril de 2016.

¹⁹ Tanto la Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad, de 27 de abril, como la Resolución de la Asamblea General 70/262, de 27 de abril de 2016, versaban sobre la paz sostenible.

Con el fin de analizar hasta qué punto la prevención de conflictos atiende a la prevención del desplazamiento forzado, el presente artículo se estructura en tres apartados. El primero recoge los hitos y documentos más relevantes del proceso de construcción de la llamada “prevención de conflictos” en las Naciones Unidas. A su vez, identifica algunas de las razones por las que la prevención aún constituye más un desafío que un logro. A continuación, el segundo apartado del estudio se centra en el análisis del vínculo entre el desplazamiento de la población siria y la prevención del conflicto desde el punto de vista de su tratamiento por el Consejo de Seguridad. Por último, examina las consideraciones que presentó la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria nombrada por el Consejo de Derechos Humanos en torno al crimen de guerra por desplazamiento forzado. Como conclusión, el artículo señala que la atención a las causas profundas del desplazamiento imprime un carácter instrumental a la prevención de conflictos, puesto que aporta un contenido concreto, que conlleva ahondar en medidas más precisas que la prevención de conflictos *in abstracto*.

A través de esta triple aproximación ponemos de relieve que la prevención de conflictos se halla en un momento de tránsito. La atención a las causas profundas del desplazamiento forzado empieza a cobrar relevancia, pero todavía muy tímidamente. En el plano de los hechos, como quedó demostrado en el caso del conflicto sirio, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mostró interés por el desplazamiento de la población civil, pero no pudo perfilarse como el órgano idóneo para asumir esta función por tratarse de un órgano eminentemente político. Por su parte, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria se refirió por primera vez al desplazamiento forzado como crimen de guerra, lo que era un signo de la magnitud del problema.

II. LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: ASPIRACIONES Y LIMITACIONES

Al tiempo que fue superándose la concepción restrictiva sobre la construcción de la paz –en el sentido de ausencia de guerra–, vino a ocupar su lugar la noción amplia sobre “las infraestructuras de la paz” propuesta por Lederach²⁰. El término recogía cinco principios que aún hoy tienen vigencia: el análisis profundo sobre la naturaleza compleja de los conflictos armados, tanto internos como internacionales; el examen de las dinámicas de interdependencia entre las capas de la sociedad y del modo en el que cada una de ellas influye en el proceso de transformación del conflicto; la asunción de un compromiso estratégico que vincule la respuesta tanto a las crisis inmediatas como al proceso a medio y a largo plazo; la institucionalización de las infraestructuras de construcción de la paz que apoyen el cambio acordado y la sostenibilidad de los recursos destinados a la construcción de la paz²¹. La prevención de conflictos fue incorporada a estos principios de modo que no cabe trazar una línea que distinga entre ésta y la construcción de la paz²².

²⁰ LEDERACH, J.P., “The Origins and Evolution of Infrastructures for Peace: A Personal Reflection”, *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 7, n. 3, 2012, pp. 8-13.

²¹ *Ibid.*

²² LEDERACH, J.P., *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press, 2005 y del mismo autor, “Levels of Leadership”, en Reychler, L., y Paffenholz, T., (eds.), *Peacebuilding: A Field Guide*, Lynne Rienner, Londres, 2001, pp. 145-57.

1. Múltiples medidas para prevenir los conflictos en el marco de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas, Butros-Ghali, presentó, el 17 de junio de 1992, el informe denominado “Un Programa de Paz”. Este contenía la primera construcción conceptual, teórica y oficial sobre la prevención de conflictos en el marco de las Naciones Unidas²³. Respondía a la solicitud hecha por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Seguridad en la cumbre celebrada el 31 de enero de 1992²⁴. La respuesta internacional ineficaz ante las guerras de la Antigua Yugoslavia y el referido “Programa de Paz” alumbraron a primeros de la década de los noventa lo que podría identificarse como la primera agenda para la prevención de conflictos. El documento preveía que por diplomacia preventiva se entenderían tres tipos de medidas: las destinadas a evitar que surgieran controversias entre dos o más partes; las que tenían por objeto evitar que las controversias existentes se transformaran en conflictos; y las que tenderían a evitar que éstos, si estallaban, se extendieran²⁵. A esta concepción de la prevención de conflictos se fueron sumando un conjunto de funciones desagregadas recogidas en los posteriores informes de los Secretarios Generales de las Naciones Unidas.

El Suplemento de “Un Programa de Paz”, de 1995, nuevamente recogió las medidas de diplomacia preventiva e incidió en el consentimiento del Estado o de los Estados implicados como *conditio sine qua non* para que las Naciones Unidas pudieran llevar a cabo su intervención²⁶. Es de señalar que el Suplemento se refirió en dos ocasiones a las personas desplazadas, aspecto que no había mencionado el Programa de Paz: en la primera de ellas, para aludir al aumento de las personas desplazadas dentro de sus propios países, y en la segunda ocasión, a la hora de referirse a las funciones de las que las Naciones Unidas se harían cargo. Entre ellas, la del retorno de los refugiados y desplazados²⁷.

En esta evolución, en 1997, la Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos introdujo la distinción, hoy vigente, entre la prevención de conflictos

²³ Secretario General de las Naciones Unidas, “*Un Programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*”, A/47/277- S/24111, de 17 de junio de 1992. Sobre la evolución histórica de las operaciones de mantenimiento de la paz, CARDONA, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, pp.765-881 y ESCOBAR, C., “Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1997, pp. 47-102.

²⁴ Nota del presidente del Consejo de Seguridad, S/23500, 31 de enero de 1992.

²⁵ Secretario General, “Un Programa de Paz”, *op.cit.*, párr.20. Frente al planteamiento teórico inclusivo sobre la prevención de conflictos, tendencia a la que se adhieren los informes de los Secretarios Generales, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas engloba dentro de la prevención de conflictos tres modalidades de acción: la diplomacia preventiva, la mediación y la construcción de la paz, en DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, *Prevención y Mediación*, (accesible en www.un.org/undpa/en/diplomacy-mediation).

²⁶ Suplemento de “Un Programa de Paz”, A/50/60 y S/1995/1, de 25 de enero de 1995, párr. 28.

²⁷ *Ibid.*, párrs. 12 y 21.

operacional y la prevención de conflictos estructural²⁸. La primera abarcaba medidas concretas, aplicables frente a una crisis inmediata. La segunda englobaba acciones generales con el fin de prevenir la aparición de crisis o su intensificación. Esta última venía ligada al desarrollo económico y social basado en políticas de crecimiento equitativo y sostenible, así como en los pilares del Estado de Derecho.

Por otra parte, la Responsabilidad de Proteger, tal y como fue concebida desde su inicio, incluía una triple responsabilidad: la de prevenir, la de reaccionar y la de reconstruir²⁹. La responsabilidad de reaccionar fue objeto de una atención política y académica mayor que las dos restantes y dominó los debates de la Cumbre Mundial de 2005. Así las cosas, la Declaración del Milenio recogió el compromiso relativo a la responsabilidad de prevenir en un apartado separado al de la responsabilidad de proteger. Renovó “solemnemente su compromiso de fomentar una cultura de prevención de los conflictos armados”³⁰. Ésta constituiría un medio para hacer frente a los problemas “de seguridad y desarrollo”³¹. Incluso, recogió el compromiso de “apoyar iniciativas destinadas a eliminar las causas de los desplazamientos de refugiados”³². Sin embargo, en el plano de las medidas concretas, los Estados asumieron el compromiso en el establecimiento de medidas de “alerta temprana” –más restringido que la responsabilidad de prevenir– y mostraron su apoyo al nombramiento del Representante Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio. La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados había solicitado centralizar los esfuerzos preventivos y abordar las causas profundas de los desplazamientos, pero estas peticiones fueron ignoradas³³.

Por último, la interdependencia entre el desarrollo sostenible, la gobernanza, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la paz quedó reflejada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, el Objetivo 16 de Desarrollo Sostenible comportaba “promover sociedades pacíficas e inclusivas [...], facilitar el acceso a la justicia para todos y construir en todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”³⁴. Este Objetivo aludía a las sociedades sumidas en conflictos armados y a los Estados frágiles³⁵. Señalaba así que habrían de “redoblarse los esfuerzos para resolver o

²⁸ COMISIÓN CARNEGIE SOBRE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS, *Informe Final*, 1997. A/55/985-S/2001/574, *Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General*, de 7 de junio de 2001, párr. 8.

²⁹ COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Canadá, 2001, pp. 19-44.

³⁰ *Documento Final de la Cumbre Mundial*, Resolución de la Asamblea General 60/1, de 24 de octubre de 2005, párrs. 74 y 139.

³¹ *Ibid.*, (cursiva añadida).

³² *Ibid.*, párr. 133.

³³ BELLAMY, A., “Conflict Prevention and Responsibility to Protect”, *Global Governance*, vol. 14, nº 2, 2008, pp. 135-156.

³⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

³⁵ MANGAS, A., “Unión Europea: Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible”, en Díaz Barrado, C., y Fernández Liesa, C., (dirs.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones sólidas/Derechos Humanos y Empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, nº 9, 2018, pp. 13-25, en concreto en p. 16.

prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto”³⁶.

Además, la Agenda 2030 integró la protección de la migración entre sus objetivos y se refirió al desplazamiento forzado en tres ocasiones: primero, relacionó la escalada de los conflictos con las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de población; en segundo lugar, llamó la atención sobre la necesidad de empoderar a las personas vulnerables y aludió a los refugiados, los desplazados y los migrantes; y en tercer lugar, insistió en la cooperación internacional “para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados”³⁷. Como señaló Sanahuja, en lugar de limitar sus objetivos a la ayuda al desarrollo, la Agenda 2030 recogió un proyecto de progreso humano de alcance universal, que involucraría tanto a los países avanzados como a los países en desarrollo³⁸.

2. Las “causas profundas del desplazamiento” en los Pactos Mundiales

El pronunciamiento más explícito sobre el compromiso de abordar “las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados” quedó plasmado en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016. Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la sede de Naciones Unidas con el objeto de debatir las cuestiones relacionadas con la migración y el refugio, y en este marco reafirmaron la importancia de los instrumentos legales que protegen a los refugiados y a los desplazados, y a su vez anunciaron la adopción de dos nuevos Pactos Mundiales: el Pacto Mundial sobre los Refugiados, adoptado el 17 de diciembre de 2018, y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado 19 de diciembre de 2018³⁹.

La Declaración de Nueva York manifestó la determinación de abordar las causas profundas de los desplazamientos y subrayó expresamente la necesidad de prevenirlos:

³⁶ Resolución 70/1 de la Asamblea General, *op.cit.*, párr. 35.

³⁷ Resolución 70/1 de la Asamblea General, *op.cit.*, párrs. 14, 23 y 29 respectivamente.

³⁸ SANAHUJA, J.A., “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la UE, Estados Unidos y España”, en Mesa, M., (coord.), *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución, Anuario 2017-2018*, Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2018, pp. 63-98 y por el mismo autor, “Paz, Seguridad, Gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en Díaz Barrado, C., y Fernández Liesa, C., (dirs.), *op. cit.*, pp. 27-26.

³⁹ El *Pacto Mundial sobre los Refugiados* fue adoptado el 17 de diciembre de 2018. Obtuvo 181 votos a favor, dos en contra (los de Estados Unidos y Hungría) y tres abstenciones (las de República Dominicana, Eritrea y Libia). El *Pacto Mundial sobre la Migración Segura, Ordenada y Regular* fue adoptado el 19 de diciembre de 2018 por 152 votos a favor, cinco en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia, y Estados Unidos) y doce abstenciones (Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Singapur y Suiza). Veinticuatro países no votaron: Afganistán, Antigua y Barbuda, Belice, Benín, Botsuana, Brunei, República Popular Democrática de Corea, República Dominicana, Guinea, Kiribati, Kirguistán, Micronesia, Panamá, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Eslovenia, Somalia, Timor-Leste, Tonga, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Ucrania, y Vanuatu. Asamblea General, A/RES/73/195, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, 11 de enero de 2019.

“12. Estamos decididos a abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. E incluso a intensificar las gestiones para prevenir las situaciones de crisis en las etapas iniciales, sobre la base de la diplomacia preventiva”.

[...]

20. Es necesario reflexionar sobre estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos”⁴⁰.

A su vez, la Declaración de Nueva York reconoció que los desplazamientos podrían reducirse si las partes en conflicto respetaran el Derecho humanitario. Indicó que “los conflictos armados, la persecución y la violencia, incluido el terrorismo, se encuentran entre los factores que dan lugar a grandes desplazamientos de refugiados”⁴¹. Por ello asumió el compromiso de “prevenir o resolver los conflictos por medios pacíficos”⁴². Prevención y desplazamiento confluyeron en estos párrafos como no había ocurrido nunca en un documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Quedaron aunados por primera vez dos objetivos: abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, y prevenirlos y reducirlos. Todo ello representaba el signo de que el *momentum* del acercamiento se estaba perfilando. Ahora bien, no se puede perder de vista que tal confluencia ocupaba un lugar periférico en la Declaración de Nueva York⁴³.

En esta misma línea, el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe sobre la responsabilidad de proteger de 2017, exhortó a los Estados miembros a abordar “las causas profundas de los movimientos de refugiados y a impedir los conflictos por medios pacíficos”⁴⁴. Cabe concluir, por tanto, que la noción relativa a abordar las causas profundas del desplazamiento y las medidas relativas a la prevención de los conflictos armados volvieron a acercarse.

Por otro lado, además de su asociación con la prevención de los conflictos, el concepto relativo a las causas profundas del desplazamiento genera expectativas respecto de su impacto en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Resulta de interés en este sentido el razonamiento que encierra lo que Bréville llama “el debate distorsionado de la inmigración”⁴⁵. Éste explica que el desarrollo económico, lejos de frenar la migración, contribuye a fomentarla. Sin ánimo de entrar en la discusión impulsada, entre otros, por

⁴⁰ *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, *op.cit.*, párr. 12 (cursiva añadida).

⁴¹ *Ibid.*, párr.64.

⁴² *Ibid.*, párr.64.

⁴³ GUILD, E., y GRANT, S., “Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean?”, en *Legal Studies Research Paper*, Queen Mary University London, n° 252/2017, p. 15.

⁴⁴ Informe sobre *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención*, A/71/1016-S/2017/556, de 10 de agosto de 2017, párr. 6.

⁴⁵ BRÉVILLE, B., “El debate distorsionado de la inmigración”, *LE MONDE diplomatique en español*, noviembre 2018, p. 14,

Héran, su teoría descansa en la idea de que a medida que los países pobres se desarrollan, su índice de mortalidad, sobre todo infantil, disminuye, la población rejuvenece y el índice de emigración aumenta⁴⁶.

En el plano de la cooperación al desarrollo, la UE estrenó en los últimos años varios tipos de medidas para abordar las causas profundas de la migración. Entre ellas, destacan la constitución del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África⁴⁷, el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible⁴⁸ y el Nuevo Consenso sobre el Desarrollo de la UE –un marco de trabajo aprobado en 2017 que guiaría las políticas de desarrollo de la UE y perfilaría su adaptación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta 2030–⁴⁹. No obstante, autores como Carling aducen que el concepto sobre las causas profundas de la migración es “analíticamente débil y políticamente problemático”. Lo rechaza porque considera que siempre prevalecerán las aspiraciones de los migrantes y su capacidad para materializarlas⁵⁰. En esta línea de argumentación, un informe reciente publicado por el *Migration Policy Institute* afirma que sería más positivo abrirse a la idea de trabajar con, más que contra, las tendencias migratorias⁵¹. Cuando la migración se ha transformado en una estrategia establecida, revertir esta dinámica es casi imposible. Por el contrario, la búsqueda de vías para facilitar la migración legal y segura ofrece una solución más realista. El debate sobre los efectos del desarrollo en la migración sería objeto de otro artículo de indudable actualidad, pero enmarcado en el Pacto sobre la Migración Segura, Ordenada y Regular. En el presente estudio nos centramos en las causas profundas del desplazamiento referidas a los conflictos armados, la violencia generalizada o las graves violaciones de los derechos humanos como se infiere del Pacto Mundial sobre los Refugiados⁵².

⁴⁶ HÉRAN, F., “L’Europe et le spectre des migrations subsahariennes”, *Population et Sociétés*, n. 558, septiembre 2018 y del mismo autor, “Comment se fabrique un oracle. La prophétie de la ruée africaine sur l’Europe”, *La vie des idées*, 18 de septiembre de 2018, (en <https://laviedesidees.fr/migrations-afrique-prejuge-stephen-smith-oracle.html>), HEING DE HAAS, H., “Turning the Tide? Why Development will not Stop Migration”, *Development Change*, n° 358 (5), 2007, pp. 819-841 y SMITH, S., “La huida hacia Europa”, Arpa ed., 2019.

⁴⁷ Comisión Europea, “Fondo Fiduciario de la UE para África: 90,5 millones de euros más para reforzar la gestión de las fronteras y la protección de los migrantes en el norte de África”, Comunicado de prensa, 6 de julio de 2018, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4366_es.htm

⁴⁸ Consejo de la Unión Europea, “Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible: el Consejo confirma su acuerdo definitivo con el Parlamento Europeo”, Comunicado de prensa, 28 de junio de 2017 (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/28/european-fund-sustainable-development/>).

⁴⁹ Declaración Conjunta del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, “El Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo. Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro”, Bruselas, 7 de junio de 2017 (disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf).

⁵⁰ CARLING, J., “How Does Migration Arise?” en *OIM, Migration Research Leaders’ Syndicate. Ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2017, pp. 19-26.

⁵¹ S. FRATZKE, S. y SALANT, B., “Moving Beyond ‘Root Causes’, The Complicated Relationship between Development and Migration”, *Policy Briefs*, Migration Policy Institute, enero 2018.

⁵² SHARPE, M., “The Global Compact on Refugees and Conflict Prevention in Africa: ‘Root Causes’ and Yet Another Divide”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. XX, n° XX, pp. 1-4, en concreto p. 3.

Volviendo a la naturaleza de los dos Pactos Mundiales, cabe hacer alguna consideración crítica. La versión inglesa emplea el término “global compact” para referirse a cada uno de ellos, mientras que en español se denomina “pacto mundial” y en francés “pacte mondial”⁵³. La pregunta que suscita esta diferente denominación es por qué en inglés se empleó la denominación “compact” y no “covenant”. Podría tratarse de una alusión deliberada al Global Compact de Naciones Unidas lanzado por Kofi Annan en el Foro Económico Mundial de 1999⁵⁴. Esto tiene implicaciones desde el punto de vista legal. El término “pacto” evoca los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, esto es, tratados internacionales de naturaleza claramente vinculante, mientras que el “compact” en inglés remite a una forma de *soft law*, difícilmente exigible a los Estados, dado que se identifica con un compromiso meramente político o, a lo sumo, con un compromiso jurídico indefinido.

Con todo, los Pactos Mundiales, en tanto que instrumentos de *soft law*, podrían resultar un medio útil si incidieran en el comportamiento del Estado, si comprometieran a los Estados mediante la inclusión de normas técnicas, de estándares y de vías de acción. Podrían servir de base en la argumentación jurídica o para la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos⁵⁵. En palabras de Gammeltoft-Hansen, los Pactos serán eficaces si complementan un vacío normativo⁵⁶. En este sentido, la insistencia en la colaboración entre los Estados para abordar el desplazamiento ha traído consigo una idea reiterada, la de “compartir la responsabilidad”, recogida en ambos Pactos Mundiales. Aunque no se trate de un concepto nuevo, ni más importante, reemplace a la responsabilidad individual de cada Estado, refuerza la obligación de cooperación leal y el principio de solidaridad enraizados en la UE⁵⁷.

De la lectura de las aportaciones precedentes deducimos que la prevención de conflictos tiende a envolver múltiples dimensiones, tanto estructurales como coyunturales. Trasciende aquella expresión de la diplomacia preventiva reflejada en la labor de los

⁵³ ROELE, I., “What are the forms of UN international agreements/understandings and what is their legal effect?” en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M., y ROELE, I., *What is a Compact? Migrant’s Rights and State Responsibilities regarding the design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Working Paper Series of the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights, 2017, pp. 13-19.

⁵⁴ Véase PETERSMAN, E., “Time for a United Nations ‘Global Compact’ for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration”, *European Journal of International Law*, vol. 13, n° 3, 2000, pp. 621-650.

⁵⁵ GUILD, E., “Conclusions”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M., y ROELE, I., *What is a Compact? Migrant’s Rights and State Responsibilities regarding the design of the UN Global Compact for Safe... op.cit.*, pp. 38-40, nota 44.

⁵⁶ GAMMELTOFT-HANSEN, Th., “The Normative Impact of the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M., y ROELE, I., *What is a Compact? Migrant’s Rights and State Responsibilities regarding the design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Working Paper Series of the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights, 2017, pp. 8-12.

⁵⁷ VANHEULE, D., (dir.), *Aplicación del artículo 80 del TFUE relativo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero, en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración*, Dirección General de Políticas Internas, Parlamento Europeo, 2011.

enviados especiales a las zonas de crisis con el fin de fomentar el diálogo y la resolución pacífica de la tensión en el marco de las operaciones de paz. Hoy, la prevención de conflictos abarca todas las dimensiones que contribuyen a sentar las bases de la construcción de la paz. De ahí que los desplazamientos forzados no puedan serle ajenos.

3. Los resultados limitados en la prevención de conflictos

De la lectura de los documentos de las Naciones Unidas referidos se infiere al mismo tiempo el interés por fomentar la prevención de conflictos y las dificultades con las que la Organización se encuentra. Pese a las reiteradas declaraciones de intenciones a favor de fortalecer la prevención de conflictos, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz manifestó, en 2015, que ni la ONU ni los Estados miembros habían adoptado una cultura de la prevención, que los Estados no habían invertido lo suficiente en la lucha contra las causas últimas de los conflictos, y que las Naciones Unidas no habían podido intervenir en fases suficientemente tempranas de las crisis surgidas⁵⁸.

Las limitaciones y debilidades de la prevención de conflictos se explican por diferentes motivos. En primer lugar, los conflictos de la posguerra fría, en su gran mayoría, tuvieron lugar en el *interior* de los Estados. En tales contextos, los intentos por promover la diplomacia preventiva —a través de mediadores internacionales u otros servicios diplomáticos— fueron rechazados por los gobiernos afectados, que calificaban dichos intentos como un instrumento para intervenir en sus asuntos internos.

En segundo lugar, en el mundo existen más conflictos en los que la violencia latente *podría* estallar que aquéllos en los que realmente los actos violentos están ya teniendo lugar. La ONU —principalmente el Consejo de Seguridad— difícilmente dispone de los consensos y de los recursos para hacer frente de modo efectivo a los conflictos violentos, de modo que no sorprenden sus limitaciones para impulsar intervenciones anticipadas, en forma de prevención, es decir, en relación con disputas cuya violencia *podría* escalar. El anterior Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, reconoció que los mecanismos existentes para poner en marcha la prevención de conflictos son insuficientes. Las palabras de impotencia que daban inicio a su informe de 2015 lo explicaban:

“Es difícil escribir sobre la prevención de conflictos en el momento actual. Hace cinco años que se libra una guerra civil en Siria. El conflicto y la anarquía persisten en partes del Iraq, Libia, Nigeria, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania, Yemen y otros países. Los conflictos cada vez se presentan más complejos e irresolubles y acarrearán pérdidas humanas y financieras más intolerables”⁵⁹.

Por último, es complejo demostrar empíricamente que se ha evitado un conflicto. Las

⁵⁸ Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: *aunar nuestras ventajas en pro de la paz—políticas, alianzas y personas*, A/70/95-S/2015/446, 17 de junio de 2015, p.11.

⁵⁹ Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: *renovación del compromiso colectivo*, S/2015/730, 25 de septiembre de 2015, párr. 1.

evidencias de que el conflicto se ha prevenido, es decir, los datos que muestran el número de conflictos que han sido anticipados y atajados, son menos tangibles que otras funciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas. El resultado óptimo en la prevención es la ausencia de conflicto. Ésta se alcanza por medio de un vasto número de intervenciones discretas sobre las que resulta complicado determinar cuándo y quién merece el crédito⁶⁰.

Expuestas así algunas de las razones que explican la brecha entre las declaraciones de intenciones sobre la prevención de conflictos y los obstáculos que presenta la realidad, analizamos a continuación las medidas adoptadas en el seno de las Naciones Unidas, principalmente en el Consejo de Seguridad, en relación con el problema concreto del desplazamiento de la población civil en Siria durante el conflicto armado.

III. LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SIRIA: LA POSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

El conflicto entre el Gobierno de Bashar-al-Ásad y la oposición siria compuesta por diversas facciones forzó a huir de su hogar a 12,6 millones de sirios, la mitad de los 23 millones que habitaban el país al inicio de este conflicto (2011-2018)⁶¹. Sin duda, la función de prevenir el conflicto correspondía al Estado sirio. Sin embargo, el enfrentamiento entre el gobierno y los grupos armados implicados reflejó todo salvo la intención de ajustar los intereses contrapuestos. Los hechos tampoco mostraron la intención de las partes de atajar el desplazamiento de la población civil. Ante la intensificación de la violencia y su prolongación en el tiempo, y dado que la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad la función de mantener la paz y la seguridad internacional, la ONU no escapó a las críticas por no haber ni prevenido ni frenado el conflicto.

La crisis siria no escaló de manera tan rápida como había ocurrido en Libia pocos meses antes. Al contrario, se recrudeció gradualmente a través de un ciclo de protestas populares y represión gubernamental iniciada en marzo de 2011⁶². Posiblemente, el objetivo de eludir la confrontación diplomática con el presidente al-Ásad llevó a las potencias occidentales a no dar los pasos hacia la diplomacia preventiva durante los primeros meses de las revueltas⁶³. Fue a partir de octubre de 2011 cuando se planteó en el seno del Consejo de Seguridad la necesidad de adoptar medidas favorables a la búsqueda de un acuerdo

⁶⁰ *Informe del Secretario General, Diplomacia Preventiva: Obtención de resultados* S/2011/522, de 26 de agosto de 2011, párr.19.

⁶¹ Según los datos del ACNUR, a finales de 2017, de los 12.6 millones de sirios desplazados de manera forzosa, 6.3 millones eran refugiados, 146.700 solicitantes de asilo y 6.2 millones desplazados internos. ACNUR, *Global Trends...*, *op.cit.*, p. 6.

⁶² Sobre la evolución y las características del conflicto a la luz del derecho internacional véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "Siria: las dificultades del derecho internacional ante un conflicto poliédrico", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Thomson Reuters, Aranzadi, 2017, pp. 27-81.

⁶³ Véase, CERVEL HORTALL, M.J., "Un caleidoscopio sobre el uso de la fuerza (el conflicto sirio)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 36, 2018, pp. 1-24.

político en Siria. Sin embargo, la división interna en el Consejo hizo difícil que prosperara el mecanismo de arreglo pacífico de controversias.

El primer desacuerdo estribaba en la interpretación de los hechos. Un grupo de Estados miembros responsabilizaba al gobierno sirio del inicio del conflicto. Según la interpretación, entre otros, de Portugal, Francia, Estados Unidos y Alemania, los actos de represión contra las protestas antigubernamentales en la primavera de 2011 fueron el detonante del conflicto⁶⁴. Por el contrario, Rusia, acompañada por China, Brasil, India y Sudáfrica presentaban al gobierno sirio como la víctima de la violencia en el país. Aducían que Siria luchaba contra los terroristas y que era víctima de conspiraciones extranjeras⁶⁵. Reforzaban esta línea de argumentación con la invocación al respeto de la soberanía, la integridad territorial y el principio de no intervención en los asuntos internos⁶⁶.

El segundo escollo fundamental que dividía al Consejo de Seguridad era el del tipo de medidas a adoptar como respuesta al deterioro de la situación en el país. La imposición de sanciones al gobierno sirio, el cambio de régimen y la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional representaban el núcleo central de la controversia⁶⁷. Precisamente, la primera propuesta de resolución vetada por Rusia y por China incluía la posibilidad de dictar sanciones contra el gobierno sirio si incumplía las resoluciones⁶⁸. Rusia dejó clara desde un principio su posición contraria a la intervención militar⁶⁹. El segundo borrador de resolución, vetado también por Rusia y por China, manifestaba el

⁶⁴ Véase por ejemplo los discursos de Portugal, Francia, Estados Unidos y Alemania en S/PV.6627, de 4 de octubre de 2011, pp. 5, 2, 8 y 10 respectivamente; y los de Francia y de Marruecos, Alemania, Reino Unido y Colombia en S/PV.6711, de 4 de febrero de 2012, p. 2 para los dos primeros, p.4 respecto de Alemania y p. 7 respecto de los dos últimos países.

⁶⁵ BLACK, I., “Syrian President Assad Blames ‘Conspiracies’ for Crisis”, *The Guardian*, 10 de enero de 2012.

⁶⁶ Véase Consejo de Seguridad, “La situación en el Oriente Medio”, S/PV. 6627, 4 de octubre de 2011.

⁶⁷ GIFKINS, J., “The UN Security Council Divided: Syria in Crisis”, *Global Responsibility to Protect*, nº 4, 2012, pp. 377-393. Sobre la propuesta de enviar el caso a la Corte Penal Internacional, véase la Carta de 19 de mayo de 2014 dirigida por el Representante Permanente de Suiza al Secretario General en la que reiteraba esta intención hecha también en 2013 (A 67/964-S/2013/19, de 14 de enero de 2013 y A68/884-S/2014/361, de 19 de mayo de 2014).

⁶⁸ Véase Consejo de Seguridad, “Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: proyecto de Resolución”, S/2011/612, 4 de octubre de 2011. La propuesta fue vetada por Rusia y por China mientras que Brasil, India, Líbano y Sudáfrica se abstuvieron (S/PV.6627, 4 de octubre de 2011). Pocos meses antes, el presidente del Consejo de Seguridad había presentado una Declaración en la que expresaba su “grave preocupación por el deterioro de la situación en Siria”, se había dirigido de manera explícita a las autoridades sirias y había condenado “las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles por las autoridades sirias”. También había lamentado “la falta de progresos por parte de dichas autoridades en el cumplimiento de los compromisos de reforma anunciados”, en S/PRST/2011/16, de 3 de agosto de 2011, párrs. 4, 5, 6 y 7

⁶⁹ CHARAP, S., “Russia, Syria and the Doctrine of Intervention”, *Survival*, nº 55, 1, 2013, pp. 35-41. Rusia sostuvo que la situación en Siria no podía ser considerada en el Consejo separadamente a la experiencia libia. Rusia recordó este hecho explícitamente después de vetar la primera resolución, e hizo constar que su rechazo a una intervención militar no había sido tenida en cuenta. A la luz de los hechos conocidos en Libia, esto solo podía poner al Consejo de Seguridad en alerta. (S/PV.6627, 4 de octubre de 2011, p. 4). Véase, BENNETTS, M., “What’s Behind Russia’s Stance on Syria?”, *RIA Novosti*, 31 de mayo de 2012 (disponible en <https://sputniknews.com/analysis/20120531173776552/>).

apoyo a una propuesta de la Liga de Estados Árabes que demandaba la retirada del presidente al-Ásad⁷⁰.

Pese a estas desavenencias, el Consejo de Seguridad adoptó dieciséis resoluciones relacionadas con el conflicto sirio entre 2011 y 2018⁷¹. Rusia vetó diez propuestas, acompañada de China en algunas ocasiones⁷². Concretamente, en 2011 el Consejo de Seguridad no adoptó resolución alguna⁷³, en 2012 aprobó tres resoluciones⁷⁴, en 2013 emitió una resolución, y tanto en 2014 como en 2015 fueron dos las resoluciones adoptadas. Mientras que en 2016 aprobó cinco resoluciones, tan solo adoptó una en 2017 y dos en 2018. De entre todas ellas, seis resoluciones del Consejo de Seguridad se referían expresa o implícitamente al desplazamiento forzado⁷⁵. De la lectura del conjunto de las resoluciones que abordaban de algún modo el desplazamiento de la población civil cabe hacer una doble clasificación: las que aludían a la necesidad de crear las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados y al establecimiento de zonas seguras y las que exigían el acceso de las organizaciones humanitarias al país.

1. Las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados y las zonas seguras

Sobre la base de la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad, de 18 de diciembre, Irán, Rusia y Turquía firmaron un “Memorándum sobre la creación de una Zona de

⁷⁰ Véase “Alemania, Arabia Saudita, Bahrein, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Francia, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Togo, Túnez y Turquía: proyecto de resolución”, S/2012/77, 4 de febrero de 2012.

⁷¹ Las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad sobre Siria desde 2011 hasta 2018 son las siguientes: Resolución 2042 (2012) de 14 de abril, Resolución 2043 (2012) de 21 de abril, Resolución 2059 (2012) de 20 de julio, Resolución 2118 (2013) de 27 de septiembre, Resolución 2139 (2014) de 22 de febrero, Resolución 2165 (2014) de 14 de julio, Resolución 2209 (2015) de 6 de marzo, Resolución 2254 (2015) de 18 de diciembre, Resolución 2268 (2016) de 26 de febrero, Resolución 2314 (2016) de 31 de octubre, Resolución 2319 (2016) de 17 de noviembre, Resolución 2328 (2016) de 19 de diciembre, Resolución 2332 (2016) de 21 de diciembre, Resolución 2393 (2017) de 19 de diciembre, Resolución 2401 (2018) de 24 de febrero y Resolución 2449 (2018) de 13 de diciembre. Los vetos y el debate sobre los mismos se recogen en los documentos siguientes: S/2011/612, de 4 de octubre de 2011; S/2012/77, de 4 de febrero de 2012; S/2012/538, de 19 de julio de 2012, S/2014/348, de 22 de mayo de 2014; S/2016/846, de 8 de octubre de 2016; S/2016/1026, de 5 de diciembre de 2016 y S/2017/315, de 12 de abril de 2017.

⁷² Raidió Teilifís Éireann, “Russia’s 12 UN vetoes on Syria”, 11 de abril de 2018 (disponible en <https://www.rte.ie/news/world/2018/0411/953637-russia-syria-un-veto/>).

⁷³ El único texto propuesto fue vetado por Rusia y por China, en S/PV. 6627, 4 de octubre de 2011. A iniciativa de los países europeos, en abril de 2011 los miembros del Consejo de Seguridad intentaron alcanzar un acuerdo para publicar un Comunicado ante la prensa sobre Siria —el más “suave” de los instrumentos del Consejo de Seguridad—, pero no pudo alcanzarse. What’s in Blue “Insights on Syria”, *Security Council Report*, 27 de abril de 2011 (disponible en <http://whatsinblue.org/2011/04/insights-on-syria-1.php>).

⁷⁴ Rusia y China vetaron la propuesta contenida en S/2012/77, de 4 febrero de 2012.

⁷⁵ Se refieren de modo explícito al desplazamiento de la población civil, entre otras, las siguientes: Resolución 2254 (2015) de 18 de diciembre, Resolución 2319 (2016), de 17 de noviembre, y Resolución 2332 (2016) de 21 de diciembre; y lo hacen de modo implícito: Resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, Resolución 2268 (2016) de 26 de febrero, Resolución 2314 (2016) de 31 de octubre y Resolución 2449 (2018) de 13 de diciembre de 2018.

Distensión en la República Árabe Siria”⁷⁶. El objetivo era reducir el nivel de tensión militar, garantizar la seguridad de la población civil en el país y establecer zonas seguras para evitar incidentes y enfrentamientos militares. Respecto de esta última cuestión, el ACUR había advertido tres meses antes que no se daban las condiciones para establecer zonas seguras en Siria⁷⁷.

Desde entonces, el conflicto sirio contribuyó a reabrir el debate sobre la creación de “zonas seguras”, también denominadas “zonas neutras” o “zonas protegidas”, cuyo fin es instaurar determinadas áreas dentro del territorio conflictivo en las que la población civil se vea protegida⁷⁸. Dichas zonas podrían constituir una alternativa frente al riesgo que en sí mismo envolvía el huir del propio país, y también podrían persuadir a los refugiados para que retornasen a sus lugares de origen⁷⁹.

El deber de las partes en conflicto de alejar a las personas civiles y los bienes de carácter civil que estén bajo su control de la proximidad de los objetivos militares es una norma de derecho humanitario⁸⁰. El art. 23 del I Convenio de Ginebra de 1949 contempla la posibilidad de establecer “zonas y localidades sanitarias y de seguridad”. El art. 15 del IV Convenio de Ginebra de 1949 se refiere a las “zonas neutralizadas”. El Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 previó otros tipos de zonas: “las localidades no defendidas” (art. 59) y las “zonas desmilitarizadas” (art. 60). La finalidad era la misma, la protección de las personas que no participan en las hostilidades.

⁷⁶ Instituto de Investigación de Medios del Medio Oriente, *Reporte Diario*, n° 6910, mayo 2017 (en <http://www2.memri.org/espanol/memorandum-sobre-la-creacion-de-zonas-de-distension-en-siria/28040>). El Memorandum fue aprobado el 4 de mayo de 2017, dentro del marco de la cuarta ronda de conversaciones de Astana. El mismo preveía que las zonas de distensión se establecerían en cuatro regiones: la provincia de Idlib y algunas partes de las provincias vecinas (Latakia, Hama y Alepo), el área norte de la provincia de Homs, el barrio de Guta en Damasco y partes del sur de Siria (Daraa y Quneitra).

⁷⁷ El Alto Comisionado, Filippo Grandi, había declarado: “Let’s not waste time planning safe zones that will not be set up because they will not be safe enough for people to go back. [...]. Let’s concentrate on making peace so that everything becomes safe. That should be the investment”, en “UNHCR chief says safe zones would not work in Syria”, *Reuters World News*, 3 de febrero de 2017 (disponible en <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-unhcr/unhcr-chief-says-safe-zones-would-not-work-in-syria-idUSKBN15I2CO>).

⁷⁸ TORRELLI, M., “Les zones de sécurité”, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 99, n° 4, 1995, pp. 757-848. El Programa de Paz señaló que debía estudiarse la utilidad de las zonas como una forma de despliegue preventivo, con el objeto de separar a beligerantes potenciales, o con el objetivo de eliminar cualquier pretexto para un ataque, en A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, párr. 33. El Suplemento de “Un Programa de Paz” también se refirió a la protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras, y a la adopción de decisiones por el Consejo de Seguridad que no pudo aplicar porque no contaba con las tropas necesarias para ello, en alusión al establecimiento de dichas zonas en Bosnia y Herzegovina, en A/50/60-S/1995/1, 25 de enero de 1995, párrs. 34 y 99.

⁷⁹ Los corredores humanitarios constituyen el complemento a las zonas seguras pues permiten a las organizaciones humanitarias acceder a dichas zonas y pueden ser también la vía de escape si la zona deja de ser segura.

⁸⁰ Regla 24 de la compilación del derecho Internacional humanitario consuetudinario, en HENCKAERTS, J.M. y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Vol. I: Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, 2007, pp. 83-86. También recogida en el art. 58 (a) del Protocolo adicional I y en el art. 13 (1) del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.

Ahora bien, más allá de dichas previsiones, surge la pregunta sobre cuál es el régimen aplicable a las personas que habitan en dichas zonas porque han de concurrir una serie de condiciones legales y prácticas para que la esperada seguridad quede garantizada en tales zonas. La caída del área segura de Srebrenica en Bosnia-Herzegovina en 1995 constituyó un precedente de fracaso. Para considerarlas una respuesta real a la población atrapada en un conflicto, han de ofrecer protección y seguridad⁸¹. Dado que el “derecho de las zonas seguras” aún no está desarrollado en el derecho internacional, Geoff Gilbert y Anna Rüşch defienden la aplicabilidad, por analogía, de una serie de criterios legales en dichos espacios⁸². Para empezar, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 prevé la concesión del estatuto de refugiado a quien no recibe protección en su propio país y reúne una serie de condiciones asociadas a la persecución. Cabe darse la situación de que quien podría convertirse en refugiado se desplace dentro del propio país, es decir, encuentre “protección interna alternativa” en otro lugar dentro del territorio del Estado⁸³. El término procede de una propuesta noruega, según la cual “el derecho a ser reconocido refugiado [...] no prospera si el extranjero puede recibir protección efectiva en otras partes del país de origen diferentes al lugar desde el que ha huido el demandante”⁸⁴. Como desarrollo de esta propuesta, el contenido de dicha protección interna alternativa tendría que corresponderse con los Principios Rectores de los desplazamientos internos de 1998 que establecen un conjunto de estándares mínimos aplicables en este contexto⁸⁵.

Por otro lado, al ACNUR se le presenta un desafío relevante, de orden práctico, cuando tiene que cumplir el mandato de proteger a los desplazados internos en zonas creadas por decisiones de naturaleza eminentemente política. El cumplimiento de sus funciones en una zona creada por un Memorándum entre varios países o por el Consejo de Seguridad, con o sin el consentimiento del Estado territorial, plantearía dificultades operativas. En la zona segura entran en colisión el cumplimiento del mandato del ACNUR con el derecho de la población a salir del país y a solicitar asilo en otro lugar.

2. El acceso humanitario

El Consejo de Seguridad deploró el hecho de que las autoridades sirias impidieran la entrada en su territorio a las organizaciones humanitarias⁸⁶. En concreto, la desautorización de los convoyes humanitarios y las restricciones padecidas por la

⁸¹ GILBERT, G., y RÜSCH, A.M., “Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?”, *Policy Brief 5*, Kaldor Centre for International Refugee Law, Australia’s Global University, 2017, pp.1-19, p. 1.

⁸² *Ibid.*,

⁸³ SCHULTZ, J., *The Internal Protection Alternative in Refugee Law*, Brill, 2018.

⁸⁴ SCHULTZ, J., “Understanding the internal protection alternative (Part I)”, en *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, (<http://eumigrationlawblog.eu/understanding-the-internal-protection-alternative-part-i/>)

⁸⁵ *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Anexo, de 11 de febrero de 1998. Para sostener que se existe protección interna alternativa en el Estado del que procede el solicitante serviría de argumento el que dicho Estado haya firmado la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, conocida como la Convención de Kampala, de 22 de octubre de 2009. Esta es una de las críticas que se hicieron a la Convención de Kampala porque puede debilitar el régimen internacional del refugio.

⁸⁶ Resolución 2139 (2014), de 22 de febrero, párr. 5 del Preámbulo.

población civil en cuanto a la atención médica llevaron a Australia, Jordania y Luxemburgo a presentar el borrador de la Resolución 2165 (2014) de 14 de julio, cuyo objeto principal era favorecer el acceso humanitario⁸⁷. Aprobada por unanimidad, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y los órganos asociados estarían autorizados a utilizar rutas a través de las líneas del conflicto y los cruces fronterizos⁸⁸. Al mismo tiempo, estableció un mecanismo de vigilancia bajo la autoridad del Secretario General de Naciones Unidas para supervisar los envíos de socorro humanitario. La Resolución 2165 (2014) de 14 de julio era operativa, su finalidad era garantizar la entrega de la ayuda de manera rápida y eficaz a las personas necesitadas, independientemente del lugar de Siria en el que se encontraran. Daba prioridad a que las organizaciones humanitarias pudieran acceder a la población civil.

El acceso humanitario era el principio que subyacía a la Resolución 2165 (2014), de 14 de julio. Pese a que el derecho internacional no lo define, se entiende por acceso humanitario la precondition para la prestación efectiva de la asistencia humanitaria, que requiere el consentimiento del Estado o de la entidad que controla el territorio. Encierra la obligación de que cada parte en el conflicto armado satisfaga las necesidades de la población bajo su control y, al mismo tiempo, que las organizaciones humanitarias imparciales gocen del derecho a ofrecer sus servicios con el fin de llevar a cabo las funciones humanitarias, en particular cuando las necesidades de la población no se hallen cubiertas. En dicha situación las partes en conflicto han de prestar su consentimiento a las organizaciones humanitarias, incluso facilitando el paso de manera rápida⁸⁹.

Existe una relación directa entre las dificultades en el acceso humanitario y el desplazamiento forzado de la población. La Resolución 2332 (2016), de 21 de diciembre, expresó que “el deterioro de la situación humanitaria está contribuyendo *al desplazamiento de refugiados* y genera riesgos para la estabilidad regional”⁹⁰. El Consejo de Seguridad eludió manifestar expresamente que era el conflicto armado la causa determinante del desplazamiento, y en su lugar, afirmó que era el deterioro de la situación humanitaria el que estaba contribuyendo al desplazamiento. Reiteró la exigencia de que todas las partes cumplieran las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional, en particular el derecho humanitario y los derechos humanos. Sin embargo, no reafirmó la prohibición contra el desplazamiento forzoso y arbitrario, ni llamó la atención para que las partes cumplieran con este principio, no condenó la violación de la prohibición contra el desplazamiento forzoso, ni requirió que los informes del Secretario General sobre situaciones específicas por países incluyeran información sobre el desplazamiento de la población⁹¹. Se centró no tanto en el desplazamiento forzoso, sino en el hecho de que la población civil necesitaba asistencia humanitaria.

⁸⁷ S/2014/490, 14 de julio de 2014.

⁸⁸ Resolución 2165 (2014), de 14 de julio, párr.2.

⁸⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Q. & A. and Lexicon on Humanitarian Access”, *International Review of the Red Cross*, vol. 96, n° 893, 2014, pp. 359-375 y SCHWENDIMANN, F., “The legal framework of humanitarian access in armed conflict”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 884, 2011, pp. 993-1008.

⁹⁰ Resolución 2332 (2016), de 21 de diciembre, párr. 21 del Preámbulo (cursiva añadida).

⁹¹ La Resolución 2165 (2014), del Consejo de Seguridad expresó “su alarma por el hecho de que el número de personas necesitadas de asistencia supere los diez millones, incluidos los 6,4 millones de desplazados”,

IV. LA EVACUACIÓN COMO CRIMEN DE GUERRA

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas constituyó la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria el 22 de agosto de 2011 (en adelante “la Comisión”). Su mandato consistía en investigar las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos cometidas en el país desde marzo de 2011⁹². Además, debía identificar a los responsables de tales violaciones hasta tanto fuera posible⁹³. La función de la Comisión tenía por tanto un carácter instrumental y prospectivo, de recolección de pruebas, para la eventual determinación de la responsabilidad penal individual en el futuro.

En concreto, la Comisión presentó un informe sobre los hechos sucedidos en Aleppo entre el 21 de julio y el 22 de diciembre de 2016⁹⁴. Su objeto era señalar a aquellas personas respecto de las cuales hubiera motivos razonables para creer que habían cometido violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario durante dicho periodo. Antes de examinar el razonamiento de la Comisión para determinar la comisión de crímenes de guerra relacionados con la evacuación de Aleppo que tuvo lugar en diciembre de 2016, que es el objeto central de este apartado, recogemos textualmente las palabras de la Comisión que demostraban gráficamente las consecuencias de no haber atajado el conflicto con anterioridad:

“La dramática militarización del conflicto en la ciudad de Aleppo desde julio de 2016 ha dejado un margen de maniobra político cada vez más pequeño. Las consideraciones militares de las partes beligerantes y los Estados interesados han sustituido a las iniciativas políticas encaminadas a reducir la violencia y prestar socorro humanitario”⁹⁵.

A la Comisión no le era ajena, por tanto, la oportunidad perdida de haber prevenido la militarización del conflicto, y manifestó que no haberlo hecho trajo como consecuencia la reducción de los espacios de diálogo político. También cabe apreciar, no obstante, que ésta era la única mención expresa a la opción preventiva.

párr.4. Por otro lado, dos resoluciones del Consejo de Seguridad manifiestan que las zonas bajo control del Estado Islámico provocan “devastadoras consecuencias humanitarias para la población civil, que han causado el desplazamiento de centenares de miles de personas. La alusión al Daesh como “único” causante del desplazamiento fue fruto de una opción deliberada consistente en conseguir que Rusia aceptara los términos de la Resolución tras los dos vetos presentados en octubre y diciembre de 2016. Resolución 2332 (2016) del Consejo de Seguridad, de 21 de diciembre, párr. 6 del Preámbulo y Resolución 2449 (2018), del Consejo de Seguridad, de 13 de diciembre, párr. 6 del Preámbulo.

⁹² S-17/1, 22 de agosto de 2011. Sobre la labor de la UE en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos dedicadas a Siria véase FERRER LLORET, J. “La UE ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior de la UE”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 33, 2014, pp. 18-21.

⁹³ Sobre la Comisión, véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Siria: las dificultades del derecho internacional ante un conflicto poliédrico”, *Cursos de Vitoria*, *op.cit.*, pp. 65-68.

⁹⁴ *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, A/HCR/34/64, de 2 de febrero de 2017, párr.2.

⁹⁵ *Ibid.*, párr. 8.

1. La evacuación para proteger la seguridad de la población civil

El Informe de 2 de febrero de 2017 describió de manera exhaustiva los hechos que condujeron a las violaciones del derecho humanitario: los ataques aéreos contra establecimientos sanitarios que se cobraron cientos de vidas, el uso de armas químicas en zonas residenciales y los ataques contra convoyes de ayuda humanitaria, entre otros. Por lo que se refería al desplazamiento, el Informe se centró en el examen de las circunstancias que desembocaron en que en el mes de diciembre de 2016 más de 35.000 personas fueran evacuadas desde las áreas asediadas de la ciudad de Aleppo hacia el oeste de dicha ciudad y hacia la provincia de Idlib⁹⁶. En palabras de la Comisión, la evacuación de la población del este de la ciudad de Aleppo constituyó un crimen de guerra por desplazamiento forzado:

“[...] Nadie pudo quedarse en su casa. Como parte del acuerdo, más de 1.000 personas fueron evacuadas de Foa y Kafraya y se trasladaron a las provincias de Aleppo, Tartus, Homs y Latakia. Dado que las partes beligerantes acordaron la evacuación de la zona oriental de Aleppo por *razones estratégicas*, y no por la seguridad de los civiles ni por imperativos militares, que permiten desplazar a miles de personas, el acuerdo para la evacuación de Aleppo equivale al *crimen de guerra de desplazamiento forzado*”⁹⁷.

En efecto, la prohibición de ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que lo exijan *la seguridad de dicha población o razones militares imperiosas*, viene recogida en el art. 17 del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 y en la Norma 129 de la compilación de derecho internacional humanitario consuetudinario⁹⁸. En el caso de Siria solo se aplicaría la Norma 129, porque en el momento de los hechos no era Estado parte en el Protocolo adicional II (ni lo es en la actualidad). Así las cosas, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 2328 (2016) de 19 de diciembre, había destacado que las operaciones de evacuación debían llevarse a cabo “de conformidad con el derecho internacional humanitario y sus principios” y había añadido que la evacuación debía ser “voluntaria”⁹⁹. Incluso, había legitimado la evacuación solicitando a las Naciones Unidas y a otras instituciones pertinentes que llevaran a cabo “las tareas de vigilancia y observancia directa de las evacuaciones de los distritos de Aleppo y otros distritos de la ciudad”¹⁰⁰. Aún más, pocos días después de la aprobación de la Resolución 2328 (2016) de 19 de

⁹⁶ POTHELET, E., “The Evacuation of Eastern Aleppo: Humanitarian Obligation or War Crime?”, EJIL: Talk!, 14 marzo 2017, (disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-evacuation-of-eastern-aleppo-humanitarian-obligation-or-war-crime/>) y UN News, “At Security Council, UN humanitarian official flags “catastrophic” situation in Syria despite eastern Aleppo evacuations”, 23 de diciembre de 2016, (en <https://news.un.org/en/story/2016/12/548502-security-council-un-humanitarian-official-flags-catastrophic-situation-syria#.WL7hAPKB44U>).

⁹⁷ A/HRC/34/64, Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, 2 de febrero de 2017, párr. 93 (cursiva añadida).

⁹⁸ HENCKAERTS, J.M., y DOSWALD-BECK, L., *op.cit.*, pp. 517-521. La deportación o el traslado ilegal constituyen infracciones graves del derecho internacional humanitario.

⁹⁹ Resolución 2328 (2016) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre, párr.2

¹⁰⁰ *Ibid.* párr.3.

diciembre, el Representante Especial del Secretario General para Asuntos Humanitarios la aplaudió, explicó las funciones cumplidas por las Naciones Unidas durante la evacuación de las más de 35.000 personas y dio cuenta al Consejo de Seguridad de las tareas de acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹⁰¹. De ello se deduce que el Consejo de Seguridad apoyaba la evacuación para proteger la seguridad de la población civil.

No obstante, la Comisión consideró que la evacuación constituía un crimen de guerra porque se había llevado a cabo por razones estratégicas, y no para atender a la seguridad de los civiles ni a necesidades militares imperiosas. Sin embargo, la Comisión podía haber desarrollado en mayor medida su argumentación sobre la efectiva comisión del crimen de guerra como consecuencia de la evacuación. Dedicó a esta constatación un único párrafo del Informe, el último antes de las conclusiones, sin detenerse en aspectos que habrían enriquecido su argumentación¹⁰².

La Comisión se refirió a la evacuación como crimen de guerra, se entiende que en referencia al art. 8 (2) (e) (viii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) que lo describe como el “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas”. El traslado de la población civil desde una zona del conflicto hacia un área segura –o más segura– la hace menos vulnerable a los ataques, incluso si las partes persiguen a su vez otros intereses estratégicos. El problema reside en distinguir entre el traslado por razones estratégicas relacionadas con el conflicto y el traslado por motivos que se basan exclusivamente en la seguridad de los civiles o en razones militares imperativas. Los intereses estratégicos y las necesidades militares pueden conllevar la evacuación de la población civil si el objetivo es apartar a la misma de la zona de conflicto para evitar daños colaterales. En el caso que nos ocupa, el fin de la evacuación era que las tropas sirias ganaran el control del este de la ciudad de Alepo y, a su vez, evitar el sufrimiento de la población civil asediada en dicha ciudad. Los intereses estratégicos coincidían con la seguridad de la población. La distinción tan nítida que hizo la Comisión entre los intereses estratégicos y la seguridad de la población, y que le llevó a concluir que la evacuación constituía un crimen de guerra, es cuestionable.

2. El carácter “forzado” de la evacuación o la “orden” de desplazamiento

Según los Elementos de los Crímenes del Estatuto de la Corte Penal Internacional, el crimen de guerra por desplazamiento de la población civil requiere, entre otros elementos, que “el autor haya ordenado el desplazamiento de una población civil”¹⁰³. La Comisión

¹⁰¹ Representante del Secretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinación de la Ayuda de Emergencia, Stephen O’Brien, *Statement to the Security Council on Syria*, 23 de diciembre de 2016.

¹⁰² AMBOS, K., *Evacuation of Civilian Populations and Criminal Complicity: A Critical Appraisal of the February 2017 Report of the Syria Commission of Inquiry*, 2017 (<https://www.ejiltalk.org/evacuation-of-civilian-populations-and-criminal-complicity-a-critical-appraisal-of-the-february-2017-report-of-the-syria-commission-of-inquiry/>).

¹⁰³ Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3 a 10 de septiembre de 2002, ICC-ASP/1/3, Nueva York, p. 158.

atribuyó a la evacuación de la población civil de la ciudad de Alepo de diciembre de 2016 el carácter de forzada porque según sus palabras “nadie pudo quedarse en casa”. En contra de dicha opinión, Kai Ambos destacó que la evacuación fue pactada entre las partes¹⁰⁴. Fueron éstas las que convinieron la evacuación sobre la base del acuerdo suscrito el 15 de diciembre de 2016 entre el gobierno sirio y los rebeldes –impulsado por Turquía y por Rusia en el marco de una tregua más amplia–.

Sin embargo, la adopción de un acuerdo entre las partes no determinó la naturaleza voluntaria del desplazamiento ni su legalidad, dado que las partes contendientes no consintieron en nombre del conjunto de la población civil evacuada¹⁰⁵. Phoelet admitió que las familias de los rebeldes, a quienes se les ofreció la posibilidad de trasladarse a otras áreas controladas por rebeldes, aceptarían de buen grado ser evacuadas, pero no extrajo la misma conclusión respecto del resto de la población civil¹⁰⁶. Por lo tanto, el desplazamiento solo podría considerarse “forzado” respecto de la población que explícitamente se opuso¹⁰⁷. Dicho en otros términos, solo cabía determinar el desplazamiento forzoso sobre la base de criterios individuales. Lo relevante era el consentimiento o el deseo individual de desplazarse, frente al consentimiento colectivo en tanto que grupo o el consentimiento expresado por las autoridades oficiales¹⁰⁸. Por consiguiente, si tuvo lugar un crimen de guerra por desplazamiento forzado éste fue cometido solo en relación con aquellos individuos que fueron obligados (ordenados) a huir¹⁰⁹. Correspondía a la Comisión probar este hecho, pero no demostró que el desplazamiento fuera ni forzado ni ordenado, condiciones que se requieren respecto del crimen de guerra¹¹⁰. Cabe observar, además, que el desplazamiento había comenzado a producirse *con anterioridad* al acuerdo sobre el que la Comisión se basó para redactar el Informe. La naturaleza forzosa del desplazamiento se originó por las propias condiciones generadas por el conflicto. No provenía tanto del acuerdo en sí mismo, ni derivaba de una orden¹¹¹. Difícilmente podía sostenerse la comisión de un crimen de guerra por desplazamiento en este caso, ya que exigía un nexo causal más claro que el expuesto por la Comisión.

¹⁰⁴ AMBOS, K., *op.cit.*, p. 2.

¹⁰⁵ *Prosecutor v. Mladen Naletilic and Vinko Martinovic*, Caso No. IT-98-34-T, Sentencia, 31 March 2003, párr. 523.

¹⁰⁶ POTHELET, E., “The Evacuation of Eastern Aleppo: Humanitarian Obligation or War Crime?”, 14 de marzo de 2017, <https://www.ejiltalk.org/the-evacuation-of-eastern-aleppo-humanitarian-obligation-or-war-crime/>, p. 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Prosecutor V. Blagoje Simic, Miroslav Tadic y Simo Zaric*, Caso IT-95-9-t, 17 de octubre de 2003, párr. 128: “[...] what matters is the *personal* consent or wish of an individual, as opposed to collective consent as a group, or a consent expressed by official authorities, in relation to an individual person, or a group of persons”.

¹⁰⁹ POTHELET, E., *op.cit.*, p.

¹¹⁰ Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3 a 10 de septiembre de 2002, *op.cit.*, p. 158.

¹¹¹ *Ibid.*

V. CONCLUSIONES

Así como la transformación y la intensidad de los conflictos armados precipitaron los cambios en la acción preventiva, también los flujos masivos de refugiados de los últimos años han provocado algún tipo de cambio. La Declaración de Nueva York de 2016 simboliza un punto de inicio en esta dirección en la medida en que subraya la preocupación por atender a “las causas profundas del desplazamiento forzado”. La atención a dichas causas imprime un carácter instrumental a la prevención de los conflictos armados puesto que además de anticiparse a los mismos, obliga a pronosticar los desplazamientos forzados de la población civil.

Ahora bien, en el caso de Siria, fue en el plano humanitario en donde los Estados miembros permanentes alcanzaron el consenso. El deterioro de la situación humanitaria provocó el desplazamiento de la población civil. Ésta fue la lectura del Consejo de Seguridad. Pero no vinculó dicho desplazamiento con las causas profundas que lo provocaron. Existían razones para otorgar prioridad no solo a las respuestas al desplazamiento sino también a su prevención, dado que el conflicto se prolongó durante siete años y la población civil continuó huyendo durante todo este periodo. Sin embargo, el Consejo de Seguridad se centró en el establecimiento de zonas seguras y en el acceso de las organizaciones humanitarias a los lugares afectados por los combates.

Es cierto, en su favor, que el Consejo de Seguridad no pudo apoyarse en ejemplos o validaciones simbólicas precedentes porque no existían. Ahora bien, contaba con referentes recientes, como el compromiso de atender las causas profundas del desplazamiento recogido en la Declaración de Nueva York en 2016. En el contexto actual, se dan por tanto las razones y los instrumentos para propiciar un posicionamiento más expreso y concreto a favor de la prevención de los desplazamientos.

No obstante, ningún argumento permite afirmar con rotundidad que el Consejo de Seguridad sea el único órgano que ha de presentar propuestas sobre la prevención del desplazamiento de la población civil. Ésta ha de encontrar su encaje en dimensiones *estructurales* y *no coyunturales* que trascienden las competencias del Consejo de Seguridad. La inclusión de los estándares de prevención por la vía de las resoluciones del Consejo de Seguridad puede presentar problemas puesto que implica el desarrollo de pautas de protección a través de decisiones *ad hoc* y selectivas de un órgano político que pone la carga en las preocupaciones humanitarias cuando no puede alcanzar otros consensos.

Lo mismo ocurre con el Consejo de Derechos Humanos y las comisiones de investigación que constituye dentro de sus competencias. El Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria examinado representa un instrumento legalmente significativo, pero el alcance de su contenido y de su argumentación está supeditado a las limitaciones de un órgano cuya naturaleza es más política que estrictamente jurídica.

Por todo ello, la determinación de hacer frente a las causas profundas del desplazamiento

constituye el primer paso de un recorrido que requiere un mayor avance tanto en su dimensión institucional como en su dimensión sustantiva. La ambigüedad puede hacer ilusorio el compromiso de abordar las causas profundas del desplazamiento forzado.