

UN CALEIDOSCOPIO SOBRE EL USO DE LA FUERZA (EL CONFLICTO SIRIO)

A KALEIDOSCOPE ON THE USE OF FORCE (THE SYRIAN CONFLICT)

María José Cervell Hortal*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA GUERRA CIVIL EN SIRIA: ¿SE HA RESPETADO EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN? III. LA INTERVENCIÓN EN SIRIA CONTRA EL DAESH: ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS PARA LAS REGLAS TRADICIONALES DEL USO DE LA FUERZA?. V. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA, ¿UNA JUSTIFICACIÓN LÍCITA CUANDO SE HAN EMPLEADO ARMAS QUÍMICAS?. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Este artículo analiza, tomando como punto de referencia el conflicto de Siria, algunas de las normas que regulan el uso de la fuerza; en particular, el principio de no intervención, la legítima defensa contra actores no estatales y la intervención humanitaria, en un intento de determinar su aplicación práctica, su vigencia y sus límites.

ABSTRACT: This article analyzes, from the Syrian conflict perspective, some of the norms regulating the use of force, with special reference to non-intervention principle, self-defence against non-state actors and humanitarian intervention, in order to determine their implementation, effectiveness and limits.

PALABRAS CLAVE: Siria, uso de la fuerza, principio de no intervención, legítima defensa, actores no estatales, intervención humanitaria, ataque químico.

KEYWORDS: Syria, use of force, non-intervention principle, self-defence, non-state actors, humanitarian intervention, chemical attack.

Fecha de recepción del original: 31 de octubre de 2018. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de noviembre de 2018.

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Murcia, cervell@um.es. El presente trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto Der 2015-64205-R, MINECO/FEDER (IP1: Cesáreo Gutiérrez Espada, IP2: María José Cervell Hortal). Todas las páginas web de referencia se consultaron por última vez el 31 de octubre de 2018.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando las revueltas de la Primavera Árabe llegaron a Siria en marzo de 2011, eran pocos los que imaginaban que sería el escenario de uno de los peores conflictos de los últimos años. Mientras el resto de levantamientos, de una u otra forma, se apagaban, el de Siria crecía en complejidad y lo que empezó como una contienda de carácter interno se convertía en el campo de batalla de intereses geoestratégicos de Estados terceros que luchaban por el control de esa delicada (y codiciada) zona de Oriente Medio.

Al enfrentamiento entre el Gobierno de Bashar al Assad y los grupos rebeldes se sumó, a partir de 2014, el avance del autoproclamado Estado Islámico o Daesh, que, aprovechando el caos, llegó a ocupar parte considerable del territorio de Siria. Contra él se enfrentaban las fuerzas del Gobierno, los rebeldes y también otros Estados bajo una Coalición Internacional liderada por Estados Unidos.

Determinados Estados han mostrado abiertamente sus simpatías con las distintas partes en la contienda civil. El apoyo de Irán y Rusia se ha revelado decisivo en el enfrentamiento con los rebeldes para inclinar la balanza del lado del Gobierno de Bashar Al Assad, pero ambos Estados han alegado formalmente que su presencia en Siria tenía como fin exclusivo la lucha contra el Daesh. Los rebeldes, por su parte, han recibido ayuda de algunos Estados occidentales (Estados Unidos, Reino Unido, Francia...), de Arabia Saudí y de Qatar. A este ya de por sí complejo entramado habría que añadir las intervenciones de Estados Unidos (y Reino Unido y Francia) en reacción a los ataques químicos del Gobierno contra la población siria, las de Turquía para mantener a raya a las milicias kurdas que luchan en su frontera con Siria y las de Israel, cada vez más atenta a Irán, cuya alianza con el régimen de Al Assad podría consolidar su hegemonía en la zona y reforzar las posiciones de Hezbolá (en Líbano).

Cuando esto se escribe (octubre de 2018), el Gobierno sirio ha logrado imponerse a los rebeldes en la mayor parte del territorio y el Daesh ha perdido un 98% del que controló en sus mejores tiempos¹. Perduran, sin embargo, las fricciones entre las potencias que han hecho de Siria un tablero de juego en el que reafirmar su poder. Rusia ha cumplido sus deseos de consolidarse como un actor que, como antaño, resulte imprescindible en el equilibrio internacional. Irán, por su parte, ha salido claramente favorecido en el conflicto, al reforzar su posición de poder en la zona, lo que ha provocado la inquietud de su rival, Arabia Saudí, pero también de Estados Unidos e Israel. Turquía, por su parte, pese a su enemistad con el régimen sirio, ha logrado convertirse en una pieza clave en determinados acuerdos de paz y consolidar su influencia militar.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el conflicto en Siria ha supuesto grandes retos para la aplicación de sus normas: papel de los actores no estatales, legalidad del empleo de armas químicas, Derecho Internacional Humanitario, flujos de refugiados,

¹ En concreto, han sido más de 100.000 los km² los perdidos en territorio de Irak y de Siria (datos de la Coalición Internacional contra el Estado Islámico, abril de 2018, <http://theglobalcoalition.org/>).

protección de bienes culturales, responsabilidad estatal e individual por posibles crímenes internacionales... Pero este artículo pretende reflexionar sobre las cuestiones probablemente más polémicas; esto es, las relacionadas con el uso de la fuerza y el principio de no intervención, en un intento de cuestionar su vigencia, determinar su aplicación práctica y dejar así constancia por escrito de las lecciones que con Siria deberíamos haber aprendido.

II. LA GUERRA CIVIL EN SIRIA: ¿SE HA RESPETADO EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN?

La no intervención en asuntos que sean de la jurisdicción interna de otros Estados es un principio reconocido en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.7), reforzado por varias resoluciones de la Asamblea General (resolución 2131 [XX] de 21 de diciembre de 1965 y resolución 2625 [XXV] de 24 de octubre de 1970²) y consagrado por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (*asunto sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, 1986)³. Pero nada de ello le ha impedido estar rodeado de controversia.

Un Estado no puede inmiscuirse en asuntos de otros Estados porque violaría el principio de no intervención, y si lo hiciera empleando la fuerza conculcaría, además, el artículo 2.4 de la Carta, pero el conflicto de Siria ha puesto de manifiesto que ambas prohibiciones se interpretan de manera relajada cuando hay determinados intereses en juego.

La intervención en *guerras civiles* aparece expresamente prohibida por la resolución 2131 (XX) y por la resolución 2625 (XXV). En 1975, el Instituto de Derecho Internacional dedicó su sesión de Wiesbaden a esta cuestión, aprobando una resolución cuyo artículo 2.1 dejaba poco margen a la duda: cualquier ayuda a las partes en un conflicto civil está proscrita. Su párrafo 2 establecía, en particular, que los Estados terceros se abstendrían de enviar o permitir el envío o la salida de fuerzas armadas, voluntarios, instructores o técnicos militares a una de las partes, formar o entrenar a fuerzas irregulares que apoyaran a una de las partes, a dotarlas de armas u otro material de guerra, acordar la ayuda financiera o económica a los implicados en el conflicto, dejar que su territorio se empleara como base de operaciones y reconocer prematuramente un gobierno que no contara aún con parte importante del territorio del Estado. Las únicas excepciones que se contemplaban (art. 3) eran la asistencia humanitaria o la ayuda técnica o económica que no influyera de manera sustancial en la contienda.

² La primera consagró la denominada tesis amplia sobre la prohibición de la intervención, según la cual estarían incluidas las intervenciones armadas, pero también “cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”. La segunda condenó las intervenciones armadas, tanto directas como indirectas, pero también toda medida que atente contra la personalidad de un Estado o sus elementos políticos, sociales, económicos o culturales. Para una reflexión sobre el principio, véase DAVID, E., “Portée et limite du principe de non-intervention”, *Revue Belge de Droit International*, 1990, 2, pp. 352-367, pp. 355-359.

³ Sentencia de 27 de junio de 1986, *ICJ Reports 1986*, p. 14 (par. 188 y 190).

Parece, por tanto, que la prohibición de intervención en guerras civiles cuenta con un sólido apoyo y, sin embargo, ni doctrina ni Estados lo han tenido así de claro. No, al menos, en todos los casos y a favor de todas las partes. ¿Y si son las fuerzas gubernamentales las que, amenazadas por la expansión de un grupo rebelde, piden ayuda a Estados socios o amigos para evitar un golpe de Estado? Al fin y al cabo, se estaría produciendo con consentimiento previo y expreso de quien se supone es el representante oficial del Estado en cuestión. Pero, ¿también está prohibida la intervención si ese Estado es de naturaleza dictatorial y/o no se comporta como un buen soberano con la población? El debate, aunque nunca ausente por mucho tiempo de la escena internacional, se ha reabierto en los últimos años con las intervenciones en Libia, Mali o Yemen⁴. Siria ha sido otra ocasión para enfrentarse a la cuestión, acaso esta vez más compleja, no sólo porque ambos bandos han obtenido la ayuda de terceros, sino porque la presencia del terrorismo del Daesh obligaba a analizar la prohibición bajo otro prisma.

1. El apoyo al Gobierno: intervención por invitación

Irán y Rusia han sido los dos grandes aliados del Gobierno de Siria en su lucha contra las tropas rebeldes. Irán fue, de hecho, el primero en prestarle apoyo en 2013, enviando tropas de su Guardia Revolucionaria y financiando a Hezbolá, otro de los actores que han colaborado con el régimen de Al Assad. Sus intereses obedecían no sólo a la larga relación de cooperación entre ambos Estados, sino a evitar que una caída del régimen sirio contribuyera a fortalecer a Arabia Saudí. A diferencia de Rusia, su apoyo al gobierno sirio no ha sido tan explícito (no ha habido, por ejemplo, carta al Consejo de Seguridad informándole de las razones de su presencia en el país), aunque según avanzaba el conflicto cualquier duda de la decisión de Irán de apoyo al Gobierno de Damasco desaparecía⁵.

Pero ha sido, sin duda, la intervención militar de Rusia la decisiva para la victoria sobre las tropas rebeldes⁶. La empatía rusa a la causa se ha llevado también, como no podía ser

⁴ En el caso de Libia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido se mostraron desde el principio claramente contrarios al gobierno de Gadafi y apoyaron al Consejo Nacional de Transición que se declaró el 5 de marzo de 2011 como el único representante de Libia. No es propósito de este artículo ir más allá en la situación de Libia, cuya intervención (autorizada por la resolución 1973 [2011] del Consejo de Seguridad), aunque pensada para apoyar a la población civil, fue entendida por algunos como una excusa para derrocar al dictador libio. Sobre la cuestión, entre otros: BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, pp. 9-55 (15-19, 26 y ss) y, en ese mismo número, GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, pp. 57-75 (pp. 65-71).

⁵ De hecho, en agosto de 2018 se hacía pública la firma de un acuerdo entre esos dos países para “aumentar” la cooperación militar entre ambos y permanecer en Siria, pese a los llamamientos de Estados Unidos y de Israel de que se hiciera lo contrario (*The Wall Street Journal*, 27 de agosto de 2018).

⁶ Para un estudio de las relaciones entre ambos Estados después de las primaveras árabes, ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., “La política exterior de Rusia en Oriente Medio: su intervención en Siria”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 35, 2018, pp. 1-41 (pp. 24-31). El hecho decisivo para que Rusia decidiera apostar claramente (y recurriendo al uso de la fuerza) por Siria fue la firma en julio de 2015 entre Estados Unidos y Turquía un acuerdo para luchar contra el Daesh, que entre otras cosas permitía el empleo de bases al sur de Turquía por Estados Unidos. Moscú “interpretó que este acuerdo era similar a los precedentes en los casos de Irán y Libia, donde se buscaba el cambio de régimen” (p. 31).

menos, al ámbito estrictamente diplomático, y así lo revela la posición de su Gobierno en el Consejo de Seguridad, en el que ha impedido con su veto toda sanción al régimen sirio, incluso en el caso de los ataques químicos de éste contra su propia población⁷.

Rusia tiene en Siria importantes intereses económicos y estratégicos⁸, pero el conflicto en ese país ha constituido, además, una excelente oportunidad de demostrar su voluntad de atajar la influencia de Estados Unidos en Oriente Medio y de recuperar su papel de potencia mundial determinante.

La intervención militar rusa en Siria se inició el 30 de septiembre de 2015 con un bombardeo a gran escala y el apoyo terrestre desde algunas bases rusas en territorio sirio. Antes, y sobre todo en las primeras fases de conflicto, se había mostrado mucho más cauta y preocupada por las consecuencias que podrían derivarse de las injerencias externas en Siria⁹. Rusia se justificaba formalmente ante Naciones Unidas alegando que actuaba en respuesta a una *petición expresa* del Gobierno sirio, pero matizaba que esa asistencia no se desplegaba contra las tropas rebeldes, sino que tenía como objetivo “la lucha contra el Estado Islámico de Irak y del Levante y de otros grupos terroristas que operan en Siria”¹⁰. Rusia se ha implicado, sí, con contundencia en la lucha contra el Daesh (*vid infra* apartado III), pero sin el apoyo prestado a las fuerzas gubernamentales, estas habrían difícilmente resultado vencedoras en el conflicto con los grupos opositores. ¿Por qué no alegó Rusia que acudía en ayuda de un Gobierno que así se lo había solicitado? Al fin y al cabo, el consentimiento previo de Siria podría, *a priori*, haber impedido responsabilizarla de violaciones del uso de la fuerza o de agresión, pero prefirió no hacerlo así. A este respecto, son, en particular, dos las cuestiones que pueden traerse a colación: A) qué requisitos debe reunir esa intervención previo consentimiento (cómo y quién debe darlo) y B) si es posible también cuando una revuelta, crisis o levantamiento interno sea de tal entidad que deba considerarse una guerra civil.

A) El consentimiento como eximente. El uso de la fuerza por un Estado supone la violación de la prohibición del artículo 2.4 de la Carta y, por tanto, la comisión de un hecho ilícito internacional. Sólo la legítima defensa estaría admitida como excepción a esa norma primaria. Pero la Comisión de Derecho Internacional contempla en el artículo 20 del *Proyecto sobre responsabilidad internacional de los Estados* (2001), entre las circunstancias que hacen desaparecer la ilicitud, el consentimiento previo, con lo que el prestado por el Gobierno sirio a Rusia hubiera permitido a ésta actuar dentro de los márgenes de la legalidad¹¹. El consentimiento ha de ser, en todo caso, válido, libre,

⁷ *Vid infra* apartado IV. Hasta en 12 ocasiones ha ejercido Rusia su veto en relación con el conflicto de Siria (BBC News, 16 de abril de 2018).

⁸ Hace uso de la instalación naval de Tartús y la aérea de Latakia, ambas esenciales para Rusia. Sus intereses económicos en la zona se relacionan, sobre todo, con la venta de armamento y de gas.

⁹ Véase, por ejemplo, el doc S/PV. 6524, 27 de abril de 2011, p. 8: “Es sumamente importante centrar todos los esfuerzos por evitar ese peligroso giro de los acontecimientos, en especial porque Siria es la piedra angular de la estructura de seguridad del Oriente Medio”.

¹⁰ Carta de 15 de octubre de 2015 al Presidente del Consejo de Seguridad (doc. S/2015/792).

¹¹ Doc. A/RES/56/83. Hay quien ha defendido que si un Estado pide ayuda o consiente la intervención de otro, en realidad no estaría cometiendo ilícito alguno pues no actúa contra la integridad territorial o la independencia política del Estado; es decir, no se violaría ninguna norma primaria y el consentimiento no

haberse manifestado claramente y prestarse por agente o persona autorizado a hacerlo en nombre del Estado¹².

Debería ser, por tanto, el Gobierno legítimo de un Estado el que lo emita¹³ y es esa la cuestión que ha resultado un tanto problemática en el caso de Siria, ya que en un principio algunos Estados fueron partidarios de reconocer como único Gobierno legítimo al Ejército Libre de Siria bajo el que, por entonces, se agrupaban la mayoría de fuerzas rebeldes (*vid infra* apartado 2). Debe, con todo, apuntarse, por más que ahora no sea el momento de analizar la cuestión en profundidad, que un reconocimiento de gobiernos no puede equipararse a un reconocimiento de Estados ni da derecho a las mismas prerrogativas¹⁴. Siria, por más que algunos Estados se hayan opuesto a su Gobierno y a sus acciones, es el único representante aceptado en el seno de Naciones Unidas. Y no sólo las resoluciones del Consejo de Seguridad han dado por sentado que así era, sino que también en las ocasiones en que la Asamblea General u otros organismos de derechos humanos han condenado la violencia ejercida contra la población por las autoridades sirias, se han referido claramente al gobierno de Al Assad, admitiendo así implícitamente que seguía siendo el representante formal de Siria¹⁵.

debería concebirse como una circunstancia de exclusión de ilicitud (porque no ha habido ilícito previo). Así, RUYS, T. y FERRO, L., “Weathering the storm. Legality and legal implications of the Saudi-led military intervention in Yemen”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, 1, 2016, pp. 61-98 (p. 80). En realidad, ese argumento entronca con la propuesta de eliminación del consentimiento como causa de exclusión de licitud que propuso en la segunda lectura del Proyecto (véase doc A/CN.4/498/Add.2, 30 abril 1999, p. 15-15 y, sobre esa cuestión, GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El hecho ilícito internacional*, UAM- Dykinson, Madrid, 2005, p. 116).

¹² *Anuario de la CDI*, vol. II, 2ª parte, 2001, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 53º periodo de sesiones, doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Parte 2) (comentarios al artículo 20, párrs. 6 y 4, respectivamente), p. 77.

¹³ Así lo ha afirmado la *International Law Association* (ILA) en la sesión de Sidney en 2018, *Use of force, Final Report on Aggression and the Use of force*, p. 19 (también lo había defendido en sesiones previas): ese consentimiento debe darse por el Gobierno *de iure*; es decir, el que represente al gobierno constitucional y/o al poder democráticamente elegido, aunque admite que una entidad puede también tener poder gubernamental si ejerce control efectivo sobre el territorio y la población. En la sesión de Johannesburgo (2016) había admitido que si era la oposición la que tenía ese control efectivo o recibía un amplio reconocimiento como gobierno de ese Estado, podría entonces también ser legal su consentimiento a ejercer la fuerza (sesión de Johannesburgo, 2016, *Use of force, Draft Report on aggression and the use of force*, pp. 14-15). La mención, sin embargo, desapareció en el Informe Final de 2018.

¹⁴ El reconocimiento de Gobiernos tiene consecuencias limitadas y se trata más bien de una declaración de carácter político. Sobre la cuestión, TALMON, S., “The difference between rhetoric and reality: why an illegitimate regime may still be a Government in the eyes of International Law”, *EJIL Talk*, 3 de marzo 2011 y AKANDE, D., “Which entity is the Government of Libya and why does it matter”, *EJIL Talk*, 16 de junio de 2011. También BANNELIER-CHRISTAKIS, K., “Military interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the legal basis of consent”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 29, 2016, pp. 743-775 (pp. 761-763) y RUYS, T., “Of arms, funding and non-lethal assistance. Issues surrounding third-State intervention in the Syrian civil war”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 13, 2014, pp. 13-53 (p. 37).

¹⁵ CORTEN, O., “L’intervention de la Russie en Syrie: que rest-t-il du principe de non-intervention dans les guerres civiles?”, *Questions of International Law*, vol. 53, 2018, 20 de septiembre de 2018, pp. 3-16, p. 6 (<http://www.qil-qdi.org/>).

Es cierto que el artículo 26 del Proyecto de la CDI matiza que ninguna de las causas de exclusión de ilicitud (el consentimiento también, pues) podrá alegarse cuando se trate de una obligación que emane de una norma imperativa de Derecho Internacional y la prohibición de una intervención armada equivalente a una agresión lo es. Pero la propia CDI renuncia a precisar más una cuestión compleja y que depende mucho de las circunstancias de cada caso, y parece incluso sugerir que no todas las normas imperativas deben ser tratadas igual. Da, de hecho, un ejemplo concreto que bien podría aplicarse al caso que nos ocupa: un Estado, afirma la Comisión, puede consentir válidamente la presencia militar extranjera en su territorio para un fin legítimo¹⁶. Siria, en efecto, así lo ha hecho, pero al existir en este caso un conflicto de naturaleza interna, la legalidad es discutible.

B) ¿Son las guerras civiles un caso especial? Si un consentimiento podría validar determinados comportamientos *a priori* contrarios al Derecho Internacional, cuando se trata de una intervención en guerras civiles, la cuestión se ha revelado más compleja. Hay, de hecho, dos corrientes en este sentido¹⁷. La primera distingue entre la ayuda que se presta al gobierno internacionalmente reconocido, que estaría permitida, y la que se presta a los rebeldes, que no lo estaría. Basa sus afirmaciones en la práctica de los Estados¹⁸ y en lo afirmado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el *asunto Nicaragua*, en el que al rechazar que la invitación de un grupo rebelde pudiera justificar la ayuda externa, afirmó que “es difícil ver qué quedaría del principio de no intervención en Derecho Internacional si la intervención, *que es ya posible previa petición del gobierno de un Estado*, fuera también posible previa petición de la oposición. Esto permitiría a cualquier Estado intervenir en cualquier momento en los asuntos internos de otros Estado” (cursiva añadida)¹⁹.

La segunda de ellas propugna la prohibición total de intervención en guerras civiles, incluso aunque sea previa petición del gobierno. Es lo que se denomina *principio de igualdad negativa*, según el cual ninguna de las dos partes debería recibir ayuda externa. Así lo establecen, como ya se señaló, la resolución 2131, la resolución 2625 y el IDI en su sesión de Wiesbaden (*vid supra* apartado II). También la Comisión Internacional del

¹⁶ *Anuario de la CDI*, vol. II, 2ª parte, 2001, Informe de la Comisión..., *op. cit.*, nota 12, p. 91 (Comentario al artículo 26, párr. 6).

¹⁷ Una descripción de las distintas tendencias en CORTEN, O., “La rébellion et le droit international: le principe de neutralité en tension”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 374, 2014, p. 53. También en VERLINDEN, N. y FERRO, L., “The qualified prohibition on third State assistance to parties in armed conflicts: illuminating the myth, interpreting the reality”, *ESIL Research Forum, Conference Paper 10/2017*, 2017, Granada, 30-13 de marzo, 2017, pp. 17-19, http://esil-sedi.eu/?page_id=1887. Incluso el IDI estuvo dividido cuando adoptó en 1975 la resolución de Wiesbaden, que obtuvo 16 votos a favor, pero 6 en contra y 16 abstenciones.

¹⁸ DINSTEIN, Y.: *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 119 y FOX, G. H., “Intervention by invitation”, *The Oxford Handbook on the use of force*, 2015, disponible en SSRN, <https://ssrn.com/abstract=2407539>. También en la línea de que es posible intervenir en una guerra civil, pero nunca del lado de los movimientos rebeldes, PUSTORINO, P., “The principle of non-intervention in recent non-international armed conflicts”, *Questions of International Law*, vol. 53, 2018, pp. 17-31 (p. 18), disponible en <http://www.qil-qdi.org/>. Una descripción del sector doctrinal a favor de esta interpretación, en RUYTS, T., “Of arms, funding ...”, *op. cit.* nota 14, p. 40, nota 122.

¹⁹ Párr. 246 de la sentencia, *op. cit.*, nota 3.

conflicto de Georgia negó en 2009 que la intervención militar rusa en Osetia del Sur pudiera declararse justificada por el consentimiento de las autoridades de esa región y consideró, además, que la doctrina de la igualdad negativa, aunque discutida, “es prudente desde una perspectiva política”, porque impide que Estados terceros intervengan en otros estados camuflados bajo el pretexto de la invitación, pero también porque parece confirmada por la práctica.²⁰

Esta segunda corriente hunde en buena medida sus raíces en el principio de libre determinación²¹. Si este derecho debe entenderse como aquel que tiene un pueblo a regir libremente su condición política, sin injerencia externa, el apoyo de un Estado que pretenda inclinar la balanza del lado gubernamental, iría claramente en su contra²². Debe, sin embargo, apuntarse que tampoco hay sostén en la práctica que consolide que es admisible emplear la fuerza en virtud del derecho de libre determinación más allá del contexto de una descolonización u ocupación legal; es decir, tampoco habría base contundente para apoyar militarmente a grupos rebeldes que pretendieran la secesión de un Estado.

Defender que la prohibición de intervención en guerras civiles entronca directamente con el principio de libre determinación es, con todo, un argumento que a mi juicio en un contexto como el actual no encaja en todas las situaciones²³. No siempre una situación de

²⁰ *Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the conflict of Georgia*, September 2009, vol. II, disponible en www.mpil.de/en/pub/publications/archive/independent_international_fact.cfm, p. 279. En realidad, el argumento definitivo de la Comisión fue defender que, en todo caso, una secesión nunca puede llevarse a cabo por medios militares, así que el uso de la fuerza por las tropas rusas “was not justified by the invitation” (p. 280).

²¹ Véase CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, C., “French military intervention in Mali: it’s legal but...why...?”, *EJIL Talk*, 24 de enero de 2013 y “French military intervention in Mali: it’s legal but...why...?”, *EJIL Talk*, 25 de enero de 2013; de los mismos autores, “Volenti non fit injuria? Les effets du consentement à l’intervention militaire”, *Annuaire Française de Droit International*, vol. 50, 2004, pp. 102-137 (p. 120) y BANNELIER-CHRISTAKIS, C., “Military interventions against ISIL ...”, *op. cit.*, nota 14, p. 746. Matizan, sin embargo, que algunas intervenciones solicitadas por el Gobierno podrían ser ilícitas si su finalidad es terminar con una oposición que quiere derrocar al Gobierno.

²² Es, de hecho, lo que acepta la ILA en sus discusiones sobre el uso de la fuerza, sesión de Johannesburgo, 2016, *Use of force, Draft Report on Aggression and the Use of force*, *op. cit.*, nota 13, p. 15 (“if the requesting government is attempting to quash a legitimate struggle for self-determination then consent will not legitimise the use of force by the sending state”) y en su Informe Final de Sidney en 2018 (*Use of force, Final Report on Aggression and the Use of force*, *op. cit.*, nota 13, p. 19).

²³ En esa línea, PUSTORINO, P., *op. cit.*, nota 18, p. 18, disponible en <http://www.qil-qdi.org/principle-non-intervention-recent-non-international-armed-conflicts> (p. 26): defiende que cuando hay intervención armada a favor del gobierno en poder, en conflictos largos e internos como Libia, Siria o Yemen, “it is extremely difficult to apply the principle of self-determination of peoples because it is virtually imposible to ascertain whether the national population is in favor of one or other of the sides in the conflict”. También, AKANDE, D. y VERMEER, Z. (“The airstrikes against Islamic State in Iraq and the alleged prohibition on military assistance to governments in civil wars”, *EJIL Talk*, 2 de febrero 2015): “The ability of an armed group to conduct a civil war does not necessarily indicate that they have a claim to represent a people within the meaning accorded to that term under the principle of self-determination”. De hecho, la resolución del IDI (sesión de Wiesbaden) se aplica, en efecto, a guerras civiles, pero de los trabajos preparatorios de la misma (afirma VAN STEENBERGHE, R., “The alleged prohibition on intervening in civil wars is still alive after the airstrikes against Islamic State in Iraq: a response to Dapo Akande and Zachary Vermeer”, *EJIL Talk*, 12 de febrero de 2015) queda claro que la prohibición de intervenir en guerras civiles se incluyó

guerra civil presupone la existencia de un grupo que quiera ejercer la libre determinación y controle parte del territorio del Estado²⁴. De hecho, la de Siria no debería analizarse a la luz del principio de libre determinación, como tampoco se hizo en otros casos de intervención. La insistencia en vincular ambos principios (no intervención y libre determinación) y su reflejo en ciertos textos en los que el principio necesitaba asentarse y ser apoyado, resultó lógica en su momento, pero no tanto a día de hoy. No, al menos, en todos los casos.

Sea como fuera, esta segunda corriente propugna que, desde el momento en el que existe una guerra civil, el consentimiento del Gobierno para que se use la fuerza en su territorio ya no es válido²⁵. Y conforme a ella, la presencia en Siria de Rusia (también de Irán) violaría el Derecho Internacional.

¿Cuál de las dos posturas predomina en la actualidad? Es ciertamente difícil afirmarlo, pues aunque parece de mayor peso la tendencia a rechazar las intervenciones de terceros en supuestos de guerra civil, la práctica reciente (y en particular en Siria) no parece acompañar la idea de una *opinio iuris* contraria a las mismas²⁶. Al menos (y sobre todo), cuando se trata de acudir en ayuda del Gobierno internacionalmente reconocido.

La Asociación de Derecho Internacional (ILA), en su Informe Final sobre el uso de la fuerza (Sidney, 2018) parte de la idea de que asistir a cualquiera de las partes en una guerra civil está prohibido, a menos que una de ellas hubiera recibido previamente ayuda de otros (tendría lugar, entonces, una *contraintervención*)²⁷. Pero también hubo de reconocer (en su sesión previa, de 2016) que la aceptación que parece haber tenido el apoyo de Rusia a Siria (mencionaba expresamente este supuesto) parece sugerir otra cosa. Y en la de 2018 incluyó en el texto, además del sirio, los casos de Francia en Mali o de Estados Unidos en Afganistán o Irak²⁸. De hecho, si analizamos bien lo acaecido en Siria, las críticas a Rusia han venido no tanto por el hecho de intervenir en Siria (también lo

pensando en movimientos insurgentes en contra un gobierno, pero que estuvieran ejerciendo su derecho de libre determinación y que fueran, por tanto, apoyados por gran parte de la población.

²⁴ Con lo que, como señaló el Relator GERHARD HAFNER ante la Comisión del IDI sobre problemas actuales del recurso a la fuerza en Derecho Internacional (Subgrupo sobre intervención por invitación), presentar una asimilación entre esas dos situaciones no siempre es admisible. Esto es, no sería permisible el que un Estado busque la asistencia de otros sólo para combatir actividades que impidan el ejercicio de su derecho de libre determinación, pero en otros casos la invitación podría darse sin mayores problemas (*Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Naples, volume 73, 2009, pp. 334-335).

²⁵ En esta línea, BENNOUNA, M. *Le consentement à l'ingérence dans les conflits internes*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1974; DOSWALD BECK, L., "The legal validity of military intervention by invitation of the Government", *British Yearbook of International Law*, vol. 56, 1985, pp. 189-252 p. 251 y GRAY, C., *International law and the use of force*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 81.

²⁶ De hecho, la Comisión sobre el conflicto de Georgia (*op. cit.*, nota 20) afirmó expresamente: "State practice has been chaotic in this field" (p. 276)

²⁷ Sesión de Sidney, *op. cit.*, nota 13, p. 19. Lo mismo se había afirmado en 2016 (sesión de Johannesburgo, *op. cit.*, nota 13, p. 15).

²⁸ En esa línea, CORTEN, O., "L'intervention de la Russie ...", *op. cit.*, nota 15, p. 10. Afirma claramente lo siguiente (p. 16): el terrorismo hace que las reglas del juego sean otras, así que "on serait tenté de dire que la qualification de terrorism tend à rendre simplement inopérant le principe de non-intervention dans les guerres civiles".

están haciendo otros, y además sin consentimiento, para luchar contra el Daesh) sino por las consecuencias de carácter humanitario que sus acciones y las del gobierno al que apoya han generado²⁹.

Parece, por tanto, que la práctica demuestra (y parte de la doctrina admite) que la cuestión de la intervención en un conflicto interno no tiene por qué ajustarse necesariamente a una de las dos posiciones preestablecidas, ya que los matices existentes en los conflictos actuales obligan a moverse con más cautela. No sería lícito, en efecto, intervenir cuando se trata de un pueblo que lucha legítimamente por ejercer su derecho de libre determinación (que no de secesión ilegal) y aunque la ayuda prestada al Gobierno se ve con mejores ojos, tampoco parece lógica cuando ese Gobierno se implique en violaciones masivas de derechos humanos o crímenes bajo el Derecho Internacional (como defiende la ILA en su sesión de Sidney); o dicho de otro modo, “si bien el consentimiento puede descartar una violación del *ius ad bellum*, no puede justificar violaciones del *ius in bello* o del Derecho Internacional de los derechos humanos”³⁰. Y a la vista de lo ocurrido en Siria, no podría la ILA haber sido más clara.

Sea como fuere, y por más que práctica y algún sector doctrinal acepten las intervenciones a favor del Gobierno en el poder, la postura contraria (la prohibición de intervenir en cualquier circunstancia) tiene aún mucho peso. No en vano, cuando se producen estas intervenciones, sus protagonistas buscan justificaciones de otra naturaleza, que eluden la confrontación directa con ese debate. El terrorismo ha sido y es la excusa recurrente en el caso de Siria. Los argumentos formales de Rusia se han basado siempre, recuérdese, en que su intervención armada tenía como único objetivo la lucha contra grupos terroristas³¹ y no el colaborar con Gobierno de Al Assad, porque no es lo mismo apoyar la lucha contra un pueblo rebelde, que en algún caso simplemente pretende derrocar al tirano o que podría incluso representar a la mayoría de la población, que la lucha contra un grupo que siembra el caos entre la población, amén de planificar y preparar desde ese territorio atentados muy graves en Estados extranjeros.

²⁹ Véase, por ejemplo, la última resolución del Consejo de Seguridad sobre Siria cuando esto se escribe, la resolución 2401 del Consejo de Seguridad, de 24 de febrero de 2018, cuyo párrafo 7 afirma: [el Consejo] “Reitera su exigencia, recordando en particular a las autoridades sirias, de que todas las partes cumplan inmediatamente las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, y el derecho internacional humanitario, incluida la protección de los civiles ...”. Para un conocimiento general de la situación en Siria (derechos humanos y violación del derecho internacional humanitario), véase el informe del Secretario General de 14 de septiembre de 2018, doc. S/2018/845 (en donde, además, pide la remisión de la cuestión a la Corte Penal Internacional).

³⁰ ILA, sesión de Sidney, *op. cit.*, nota 13, pp. 19-20. También, CHINKIN, C. y KALDOR, M., *International Law and new wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 146-147 (el consentimiento a la intervención resulta “viciado” por la comisión de crímenes de guerra, afirman).

³¹ No ha cesado, de hecho, Rusia en reiterar ese argumento. Véase, por ejemplo, declaraciones recientes en la sesión 8347 el Consejo de Seguridad (11 de septiembre de 2018, doc. S/PV.8347, p. 2). Y cuando otros miembros del Consejo (Países Bajos, p. 4; Francia, p. 5; Suecia, p. 7; Reino Unido, p. 14 y Estados Unidos, p. 14) claramente apuntan a las matanzas provocadas por las acciones conjuntas de Rusia y Siria, Rusia sigue insistiendo: “We are talking about an anti-terrorist operation in Idlib, not a military operation” (p. 15).

La práctica también confirma que si la intervención militar en un Estado que así lo ha solicitado es para luchar contra el terrorismo, los Estados se muestran más comprensivos³². Ha ocurrido en los casos de Mali y Yemen, por citar dos de los más recientes. Francia acudía en 2013 (operación Serval) en ayuda del gobierno de Mali frente a los avances del MNLA, apoyado por grupos islamistas, dejando bien claro que su objetivo no eran los rebeldes, sino los terroristas que estaban sembrando el caos en el país³³.

Algo similar ocurría en Yemen, cuando las protestas de la Primavera Árabe de 2011 provocaron la salida del presidente Saleh, sustituido, tras unas elecciones, en el cargo por Mansour Hadi. Los rebeldes hutíes partidarios del ex presidente comenzaron a controlar algunas ciudades y forzaron al presidente Hadi a exiliarse en Arabia Saudí. Desde allí, solicitó el apoyo de Arabia Saudí y otros gobiernos aliados, alegando también la lucha contra grupos terroristas que habían aprovechado la debilidad del país para controlar parte del territorio yemení³⁴. Sin embargo, la cuestión en Yemen es más compleja, porque la Coalición árabe liderada por Arabia Saudí ha declarado de manera expresa actuar en apoyo al Presidente en el exilio. Lo cierto es que las resoluciones del Consejo siguen considerando al yemení como un conflicto interno y, a diferencia de lo ocurrido en Mali, no se ha enviado una fuerza armada al país con su visto bueno.

Obsérvese, con todo, que incluso cuando el terrorismo está presente, los Estados prefieren apuntalar ese argumento con otro, que es de la legítima defensa. En efecto, las cartas enviadas justificando la ayuda de Rusia a Siria e, incluso, sus intervenciones más recientes en el Consejo de Seguridad, aluden siempre al ejercicio de la legítima defensa (colectiva) a favor de Siria y frente al terrorismo, evitando mencionar la intervención previo

³² En este sentido, véase CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, C, que defienden que la intervención en favor del Gobierno es admisible según las circunstancias del caso y que la lucha contra el terrorismo podría ser, en efecto, una excepción (“Volenti non fit injuria? ...”, *op. cit.*, nota 21 y BANNELIER-CHRISTAKIS, C., “Military interventions ...”, *op. cit.*, nota 14, p. 763).

³³ En realidad, la intervención francesa se justificó con tres argumentos: invitación del Gobierno de Mali, resoluciones del Consejo de Seguridad y legítima defensa colectiva, tal y como consta en una declaración del Ministro de Asuntos Exteriores francés en una conferencia de prensa del 11 de enero de 2013. Sin embargo, la carta enviada al Consejo de Seguridad (doc. S/2013/17, 14 de enero de 2013) sólo hacía referencia a la necesidad de combatir el terrorismo. Sobre la intervención en Mali, CORTEN, O.: *Le droit contre la guerre. La interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Pédone, Paris, 2014, pp. 509 y 510; CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., “French Military ...”, *op. cit.*, nota 21; STARITA, M.: “L’intervento francese in Mali si basa su un’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza?”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 96, 2, 2013, pp. 561-572 y en ese mismo número, MAGI, L.: “Sulla liceità dell’intervento militare francese in Mali”, pp. 551-561.

³⁴ Bahrein, Kuwait, Qatar y Emiratos Árabes, además de Arabia Saudí (doc. 2015/217, de 27 de marzo: el presidente solicitaba apoyo “by all necessary means and measures, including military intervention, to protect Yemen and its people from the continuing agresión by the Houthis”). El Consejo de Seguridad, cierto es, confirmaba por resolución 2201 de 15 de febrero, que Hadi era el Jefe de Gobierno legítimo. Sobre la cuestión, LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E.: “La resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad y el cambio de régimen en Yemen”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66, 2, 2014, pp. 302-207 y NUßBERGER, B., “Military strikes in Yemen in 2015: intervention by invitation and self-defence in the course of Yemen’s model transitional process”, *Journal on the use of force and International Law*, vol 4, 1, 2017, pp. 110-160.

consentimiento (*vid infra* apartado 2). Alegar este razonamiento presenta sin embargo problemas cuando las tropas rebeldes figuran también entre los objetivos de ataque.

2. El apoyo a las fuerzas rebeldes: sus límites

Desde los primeros momentos del conflicto, también los rebeldes, aglutinados por entonces en torno al Ejército Libre de Siria, contaron con la connivencia de algunos Estados³⁵. El apoyo prestado a las fuerzas rebeldes no se ha traducido (no, al menos, de manera oficial) en intervenciones armadas directas que pudieran considerarse violaciones de la prohibición del uso de la fuerza, sino que ha adoptado en su mayoría la forma de apoyo logístico o distribución de material armamentístico. Sí han constituido, por tanto, intervenciones indirectas a favor de uno de los bandos en una guerra civil, algo que también el Derecho internacional, por más que las últimas décadas nos hayan ilustrado con varios ejemplos de intervenciones de esa naturaleza, también proscribire. No en vano, la CIJ, en el *asunto Nicaragua* (1986), entendió que organizar fuerzas rebeldes o bandas armadas y participar en conflictos internos en otro Estado es contrario a la prohibición del uso de la fuerza, además de una violación del principio de no intervención³⁶. Y años más tarde volvía a reafirmarlo en el asunto sobre actividades armadas en territorio del Congo (2005)³⁷. Las resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) apoyan, asimismo, como sabemos, este argumento.

La obligación de no intervenir en guerras civiles cuenta, desde luego, con un considerable respaldo teórico, aunque no siempre acompañado de la práctica pertinente. Pero si los Estados parecen algo más permisivos a la hora de aceptar que un tercero intervenga en favor del Gobierno reconocido internacionalmente, no lo son tanto cuando esa ayuda se presta (porque así lo hayan solicitado) las tropas rebeldes. Recuérdese que la CIJ fue también tajante al respecto. También en fechas recientes (Sidney, 2018) la ILA ha sido

³⁵ En realidad, hablar de fuerzas rebeldes es complicado, porque son muy numerosos los grupos que combaten en Siria, con el añadido de que las alianzas y rivalidades entre ellos han sido frecuentes y caprichosas según las circunstancias. Podría, con todo, distinguirse dos categorías dentro de ellos: los moderados, aglutinados en torno a la Coalición Nacional Siria (y el Ejército Libre Sirio) y las organizaciones yihadistas. Por otro lado, existen las fuerzas rebeldes kurdas, que persiguen, además, hacerse con parte del territorio sirio. Para una descripción de los distintos movimientos en los que se han aglutinado las fuerzas rebeldes y cómo han evolucionado, véase COCCHINI, A., “El Estado Islámico y la geopolítica: el enemigo de enemigo es mi amigo... ¿o no?”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J. (dirs), *El Estado Islámico (Daesh). ¿Aprenderemos la lección*, Tirant, Valencia, 2018, pp. 45-94, p. 51; GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del Derecho Internacional y de la (geo)política”, *Revista UNISCI*, n 37, enero 2015, pp. 99-131 y LAWSON, F. H., “The assistance Front versus the Popular Protection Units versus the Islamic State. Reciprocal mobilization and the ascendance of violent non-state actors in the Syrian civil war”, en ZEYNPE OKTAV, O.; PARLAR DAL, E. y MURAT KURSUN, A. (eds), *Violent non-state actors and the Syrian civil war. The ISIS and YPG cases*, Springer, Cham, Switzerland, 2018, pp. 91-106 (pp. 92-96).

³⁶ Párr. 228 de la sentencia (que matiza que otorgar fondos a esos grupos no supone una violación del uso de la fuerza, pero sí del principio de no intervención). Insiste en su párrafo 242: “...the support given by the United States (...) to the military and paramilitary activities of the contras in Nicaragua, by financial support, training, supply of weapons, intelligence and logistic support, constitutes a clear breach of the principle of non-intervention”.

³⁷ Sentencia de 19 de diciembre de 2005, *ICJ Reports 2005*, párr. 164.

clara: “existe una prohibición general de intervenir por la fuerza en apoyo de un movimiento rebelde”³⁸.

El principio de no intervención impediría así dotar de armamento a las partes en el conflicto y por esa razón, en un primer momento, los Estados se limitaron a dotar a las fuerzas rebeldes de medicinas, vehículos, alimentos y material militar de naturaleza no letal³⁹, alegando motivos humanitarios o de protección de derechos humanos⁴⁰. Pero, según el conflicto en cuestión avanzaba, fueron mostrándose más proclives a incluir armas en el material que entregaban. Tal fue el caso de los Estados Unidos⁴¹, y también de Reino Unido y Francia que potenciaron además en el seno de la UE el levantamiento de las sanciones previas existentes⁴². Eso podría explicar, en el caso de Siria, los intentos de justificar el apoyo prestado a los grupos rebeldes con otro argumento⁴³: reconocer a los grupos rebeldes como los legítimos representantes de Siria, lo que les permitía escudarse en que esa ayuda obedecía a un requerimiento previo de la entidad que representaba al Estado⁴⁴. Pero es cierto que esta circunstancia se limitó a los primeros tiempos del conflicto: la disgregación de los rebeldes en varios grupos enfrentados entre

³⁸ Informe Final de Sydney, 2018, *op. cit.*, nota 13, p. 20.

³⁹ Recordemos que la Corte, en el asunto Nicaragua, también había aclarado la cuestión. La provisión de ayuda humanitaria no puede ser considerada como una intervención ilícita (párr. 242 de la sentencia), pero debe limitarse a alimentos, ropa o medicamentos, no pudiendo nunca incluir armas, sistemas de armamento, municiones, vehículos o materiales susceptibles de causar graves daños o la muerte de personas (párr. 243).

⁴⁰ Véase RUYS, T.: “Of arms, funding...”, *op. cit.*, nota 14 y COHEN, M.: “The principle of non-intervention 25 years after the Nicaragua Judgment”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 25, 2012, pp. 157 -614 (pp. 162-163). Un excelente y riguroso estudio de la cuestión, en SÁNCHEZ LEGIDO, A., “¿Podemos armar a los rebeldes? La legalidad internacional del envío de armas a grupos armados no estatales a la luz de los conflictos libio y sirio”, *Revista Electronica de Estudios Internacionales*, 2015, pp. 1-41 (en concreto, pp. 21-25).

⁴¹ Véase, por ejemplo, la información publicada en *The New York Times* el 21 de junio de 2012 (“CIA said to aid in steering arms to Syrian Opposition”). Después del ataque químico de verano de 2013, Estados Unidos empezó, ya sí, a suministrar armamento a las fuerzas rebeldes (agencia Reuter, 12 de septiembre de 2013). La Administración Trump, más proclive a no inmiscuirse de manera tan directa en el conflicto sirio, supuso un cambio de postura al respecto (“US will not help Syrian rebels repel Assad forces”, *Skynews*, 24 de junio de 2018).

⁴² Una decisión del Consejo de 2001 (2011/273/CFSP, de 9 de mayo) había prohibido dotar de armas y material similar a Siria, con algunas excepciones. Estas condiciones fueron posteriormente suavizadas por las presiones francesa y británica (Decisión del Consejo 2013/109/CFSP de 28 de febrero de 2013) que modifica la Decisión 2012/739/CFSP). Véase también la Declaración del Consejo de 27 de mayo de 2013 (3241st Council meeting, doc. 9977/13), que incluye un levantamiento del embargo favorable a las fuerzas de la oposición. Los intentos de algunos socios europeos no fueron del agrado de todos: Austria hizo circular en mayo de 2014 un documento manifestando que esas transferencias de armas violaban de manera expresa el principio de no intervención y también algunas de las resoluciones de Naciones Unidas que incluían embargos a grupos terroristas, en el entendido de que muchos de ellos tenían fuertes vínculos con los grupos rebeldes (<https://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/interactive/2013/may/15/austria-eu-syria-arms-embargo-pdf>).

⁴³ No podría aplicarse el principio de libre determinación para justificar, en este caso, el derecho del pueblo a levantarse en armas (y solicitar ayuda en este sentido) contra el Gobierno, porque este es un supuesto claramente diferente (una explicación al respecto en RUYS, T.: “Of arms,...”, *op. cit.*, nota 14, p. 34).

⁴⁴ Sobre la cuestión, SÁNCHEZ LEGIDO, A., *op. cit.*, nota 39, pp. 21-25 y AKANDE, D., “Self determination and the Syrian conflict. Recognition of Syrian opposition as sole legitimate representative of the Syrian people: what does this mean and what implications does it have?”, *EJIL Talk*, 6 de diciembre de 2012.

sí y algunos próximos al terrorismo minó las simpatías de algunos Estados terceros y, como ya se afirmó, el Gobierno de Al Assad ha sido el que oficialmente ha continuado como representante de Siria a nivel internacional.

¿Puede, en definitiva, considerarse aceptable la ayuda que se presta a fuerzas rebeldes en un conflicto? La práctica, ya se ha señalado, demuestra que se es más comprensivo cuando esa ayuda se presta a las fuerzas gubernamentales. Es cierto que sí resulta totalmente admisible apoyar a un pueblo bajo dominación colonial que se levanta en armas contra el Estado que le impide ejercer su derecho de libre determinación, pero cosa distinta es apoyar situaciones en las que el pueblo actúa contra dictadores. Por más que nos pueda parecer que este segundo caso resulta tan justificable como el primero, el Derecho Internacional en vigor sigue sin reconocerlo y los Estados evitan siempre este argumento cuando demuestran su apoyo a los grupos rebeldes. ¿No sería más sencillo abordar de una vez por todas la cuestión de las intervenciones humanitarias e, incluso, las de carácter pro-demócrata y determinar cuándo y bajo qué condiciones resultaría admisible que un pueblo, harto de sufrir las acciones de quien, en vez de velar por él, pretende destruirle, reciba ayuda para poner fin a ese tipo de situaciones? Por más que así debiera ser, no parece que el momento de conseguirlo haya llegado todavía (*vid infra* apartado IV).

III. LA INTERVENCIÓN EN SIRIA CONTRA EL DAESH: ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS PARA LAS REGLAS TRADICIONALES DEL USO DE LA FUERZA?

La lucha contra el autoproclamado Estado Islámico (Daesh), creado en 2014, ha sido otro de los frentes abiertos en Siria⁴⁵. Tras controlar parte del territorio iraquí, la organización terrorista se adentraba también en el país vecino. Irak formulaba en septiembre de 2014 una solicitud de ayuda formal en el Consejo de Seguridad, a la que Estados Unidos respondía alegando que actuaba en *legítima defensa colectiva*, por la amenaza continua que suponían los ataques, pero aclarando de inmediato que también intervendría en territorio sirio, pues gran parte de las acciones del Daesh provenían de allí y ese Gobierno había demostrado no ser capaz de frenarlas⁴⁶. Pocos días después se creaba la Coalición Global contra el Estado Islámico liderada por Estados Unidos con el objetivo de detener los avances del Estado Islámico.

⁴⁵ Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C. “Choque de civilizaciones (el autoproclamado Estados Islámico). Respuesta de la Comunidad Internacional. ¿Una Alianza de Civilizaciones contra el Estado Islámico”, en SOROETA LICERAS, J. (dir.): *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVI, Thomson Reuters Aranzadi, 2017; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J., “Nacimiento, auge y ¿decadencia? del autoproclamado Estado Islámico (también conocido como Daesh)”, *El Estado Islámico (Daesh). ¿Aprenderemos la lección?*, *op. cit.*, nota 35, pp. 23- 43 y, en la misma obra, BERMEJO GARCÍA, R., “Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico”, pp. 149-224. Sobre la cuestión, consúltense también LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E. y BINDER, Ch., “El conflicto armado en Siria a la luz del Derecho Internacional”, *Anuario de Derecho Público*, vol. 1, 2014, 1, pp. 515-542.

⁴⁶ Véase la carta enviada al Consejo de Seguridad, doc. S/2014/695, de 23 de septiembre.

De esta manera, en Siria se ha producido una intervención militar contra el terrorismo, no consentida por su Gobierno y llevada a cabo, según lo invocado por Estados Unidos, porque el Gobierno sirio había demostrado su incapacidad para hacer frente a ese grupo terrorista. El argumento (conocido como doctrina *unwilling or unable to act*) era peligroso y, ciertamente, no compartido por la mayoría de Estados (*vid infra* apartado 2). La intervención de la Coalición sin consentimiento previo y con la legítima defensa como base jurídica ha sido, en efecto, un tema delicado, fundamentalmente por varias razones: en primer lugar, porque con ella parecía aceptarse que la legítima defensa es posible frente a actores no estatales; en segundo lugar, porque en el territorio de un Estado y sin su consentimiento, se desarrollan acciones armadas, por más que se dirijan exclusivamente contra el grupo terrorista.

1. La legítima defensa: ¿nuevos horizontes frente a actores no estatales?

La concepción tradicional de la legítima defensa, basada en el artículo 51 de la Carta, en la resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 (Definición de Agresión) y en las distintas interpretaciones que ha dado la Corte Internacional de Justicia⁴⁷, parte de la existencia de un ataque previo que emane *de un Estado*. El año 2001 marcó una nueva etapa en la que esta concepción parecía resquebrajarse: el terrorismo internacional se revelaba como una amenaza constante cuyos ataques eran en ocasiones equiparables a los estatales, así que doctrina y práctica estatal empezaron a ver con mejores ojos la legítima defensa contra actores no estatales⁴⁸.

Años después, la amenaza del Daesh parece haber terminado de convencer a algunos de que ya no son sólo los Estados los que cometen actos de agresión y que, por tanto, no sólo frente a ellos es posible activar la legítima defensa. En realidad, varios antecedentes habían anunciado que así podía ser: en 2007, el Instituto de Derecho Internacional (IDI)

⁴⁷ Asunto Nicaragua, 1986, *op. cit.*, nota 3; asunto sobre las plataformas petrolíferas (Irán c. EEUU), sentencia de 6 de noviembre de 2003, *ICJ Reports 2003*; asunto sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio ocupado palestino, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *ICJ Reports 2004* y asunto sobre las actividades armadas en territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), sentencia de 19 de diciembre de 2005, *ICJ Reports 2005*.

⁴⁸ Entre los partidarios de la legítima defensa frente a actores no estatales (con anterioridad a la crisis siria): BETHLEHEM, D., "Self-defense against an imminent or actual armed attack by nonstate actors", *AJIL*, vol. 106, 4, 2012, pp. 769-777; BERMEJO GARCÍA, R., "El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?", *ADI*, 2001, pp. 5-24; ÍD., "La legítima defensa y el Derecho Internacional en los albores del siglo XXI", *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Colección Escuela Diplomática, núm 7, 2003, Madrid, pp. 127-141; CASSESE, A.: "Article 51", en COT, J. P.; PELLET, W. y FORTEAU, M (dirs.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 3ª ed., 2005, pp. 1329-1360 (si son ataques masivos y de gravedad considerable, matiza); DINSTEIN, Y., *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 4ª ed., 2005, pp. 204-208; FRANCK, T. M., "Terrorism and the right of self-defense", *AJIL*, vol. 95, 2001, pp. 839-843 (p. 840); MURPHY, S., "Terrorism and the concept of armed attack in article 51 of the UN Charter", *Harvard Journal of International Law*, vol. 43, 1, 2002, pp. 42-51 (p. 51); RANDELZHOFFER, A., "Article 51", en SIMMA, B.; MOSLER, H.; RANDELZHOFFER, A.; TOMUSCHAT, C. y WOLFRUM, R. (eds.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, 2ª ed., 2002, vol. I, pp. 788-806, p. 802 y TAMS, C. J., "The use of force against terrorists", *EJIL*, vol. 20, 2, 2009, pp. 359-397. Sobre cómo la tendencia en la legítima defensa se ha ido abriendo hueco, CERVELL HORTAL, Mª. J., *La legítima defensa en el Derecho Internacional contemporáneo (nuevos tiempos, nuevos actores, nuevos retos)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 175 y ss.

empezó a abrir, aún tímidamente, la puerta a la legítima defensa frente a actores no estatales⁴⁹, también el Manual de Tallín sobre el Derecho Internacional aplicable a la ciberguerra lo acepta⁵⁰ y la ILA ya da por hecho el “creciente reconocimiento –incluida la práctica estatal- de que en ciertas circunstancias un Estado puede tener el derecho de legítima defensa contra actores no estatales que operen extraterritorialmente”⁵¹. Era, con todo, una opción sobre la que aún había ciertas reticencias, porque no todos los Estados comulgaban con ella y no podía por tanto hablarse de una *opinio iuris* consolidada al respecto⁵².

La lucha contra el Daesh parece haber confirmado la posibilidad de legítima defensa contra actores no estatales, al menos en ciertos supuestos. Un grupo de Estados lo apoya sin titubeos y así lo han declarado expresamente ante el Consejo de Seguridad Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia, Francia, Turquía, Dinamarca, Noruega o Bélgica⁵³. Incluso los Estados Miembros de la Unión Europea parecen partidarios de abrazar la nueva tendencia ¿no es, acaso, lo que puede deducirse del apoyo prestado a Francia después de que ésta invocase la cláusula de defensa mutua del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea tras los atentados de París?⁵⁴

⁴⁹ Pero sólo cuando ese ataque se lance “desde el espacio fuera de la jurisdicción de cualquier Estado”, resolución de 27 de octubre de 2007 (10^{ème} Commission: Problèmes actuels du recours à la force en Droit International. A. Légitime défense), párr. 10.

⁵⁰ *Tallinn Manual on the International Law applicable to cyberwarfare*, Cambridge University Press, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 58-59, párr. 16, norma 13 y *Tallinn Manual 2.0 on the International Law applicable to cyber operations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 345, párr. 18, norma 18.

⁵¹ ILA, Informe de 2016, *op. cit.* nota 13, p. 11 y de 2018 (p. 15).

⁵² Un sector de la doctrina ha sido tradicionalmente cauteloso al respecto, pero es cierto que así se manifestó antes de que el Daesh hiciera su aparición: ANTONOPOULOS, C., “Force by armed groups as armed attack and the broadening of self-defence”, *Netherlands International Law Review*, vol. 55, 2008, pp. 159-180, p. 18); BYERS, M., “Terrorism, the use of force and International Law after 11 September”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2, 2002, pp. 401-414, p. 411; CHARNEY, J. I., “The use of force against terrorism and International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 95, 4, 2001, pp. 835-839; DUBUISSON, F., “La guerre du Liban de l’été 2006 et le droit de légitime défense”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 39, 2, 2006, pp. 529-564, p. 562-563 o ENABULELE, A.O., “Use of force by international/regional non-state actors: no armed attack, no self-defence”, *European Journal of Law Reform*, vol. 12, 2010, pp. 209-229, p. 216.

⁵³ Docs. S/2015/221 de 31 de marzo de 2015 (Canadá), S/2015/688 de 7 de septiembre de 2015 (Reino Unido), S/2015/693, de 9 de septiembre de 2015 (Australia), S/2015/745, de 9 de septiembre de 2015 (Francia), S/2015/563, 24 de julio de 2015 (Turquía), S/2016/34, de 31 de enero de 2016 (Dinamarca), S/2016/513, de 3 de junio de 2016 (Noruega) y S/2016/523, de 9 de junio de 2016 (Bélgica). Algunos alegaban, además, acudir no sólo en legítima defensa colectiva, sino también individual (Reino Unido y Turquía).

⁵⁴ Véase *Outcome of the Council Meeting 3426th, Council Meeting Foreign Affairs*, Brussels, 16 and 17 November 2015, doc. 14120/15 (OR. en) PRESSE 69 PR CO 61. Sobre el mecanismo del artículo, GOUTTEFARDE, F., “L’invocation de l’article 42.7 TUE ou la solidarité militaire européenne à l’épreuve de la guerre contre le terrorisme”, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 120, 2016, núm. 1, pp. 51-67; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Vol. 32, 2016, pp. 1-23; POZO SERRANO, P., “La activación de la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Lisboa frente al Estado Islámico: reflexiones sobre su puesta en práctica”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J. (dirs), *El Estado Islámico (Daesh). ¿Aprenderemos la lección?*, *op. cit.*, nota 35, pp. 439-470 y URREA CORRES, M., “Las cláusulas de

Siria parece, en definitiva, haber dado alas a la tesis de que es posible la legítima defensa frente a actores no estatales. La propia ILA menciona expresamente en su Informe de 2018 que las operaciones militares que se llevan a cabo en *territorio sirio* contra el Estado Islámico “manifiestan la disposición de un considerable número de Estados de invocar el artículo 51 en el contexto de operaciones contra actores no estatales”⁵⁵. Pero también es cierto que esta tendencia debe interpretarse con cuidado: la amenaza del Daesh no es comparable a la de otros grupos terroristas, con lo que acaso defender la legítima defensa, siempre, frente a cualquier amenaza terrorista o cualquier agente no estatal, sería ir demasiado lejos.

2. El terrorismo como excusa para emplear la fuerza en un Estado que no lo consiente

Aceptar la legítima defensa frente a actores no estatales podría resultar razonable a la luz de la amenaza que grupos terroristas como el Daesh plantean en la actualidad. Pero otra cuestión es justificar también el empleo de la fuerza sin consentimiento previo en territorio de otros que son incapaces o no quieren frenar a grupos que desde allí operan. Es lo que se conoce en el mundo anglosajón como la doctrina *unwilling or unable to act*⁵⁶ y en ella ha basado parcialmente Estados Unidos sus ataques sobre territorio sirio⁵⁷, pero lo cierto, por más debates que haya suscitado, incluso en el caso de Siria, es que fueron contados los Estados que la apoyaron expresamente (Estados Unidos, Canadá, Australia, Turquía, Reino Unido)⁵⁸. Tampoco puede afirmarse que la resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, que exhortaba a los Estados miembros a “adoptar todas las

asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 57, 2016, pp. 13-34.

⁵⁵ ILA, Informe final, Sidney, 2018, *op. cit.*, nota 13, p. 15. También algunos autores lo tienen claro cuando analizan las últimas tendencias sobre la cuestión: ALABRUNE, F.: “Fondements juridiques de l’intervention militaire française contre Daech en Irak et en Syrie”, *RGDIP*, vol. 120, 1, 2016, pp. 41-50; BERMEJO GARCÍA, R., “Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, 2017, pp. 9-67 (pp. 50-61); COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras? Respuestas desde el Derecho Internacional vigente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 230-237; GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre la prohibición del uso de la fuerza armada en los últimos setenta años (1945-2015)”, en PONS RAFOLS, X. (dir.). *Las Naciones Unidas desde España. 70 Aniversario del ingreso de España en las Naciones Unidas*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Barcelona, 2015, pp. 125-150; pp. 138-139 y KRETZMER, D., “The inherent right to self-defence and proportionality in Jus ad bellum”, *EJIL*, vol. 24, 1, 2013, pp. 235-282, pp. 246-250.

⁵⁶ Sobre el contenido teórico de la teoría, CERVELL HORTAL, M^a. J., “Sobre la doctrina unwilling or unable State (¿podría el fin justificar los medios?)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, 1, 2018, pp. 77-100, pp. 78-81.

⁵⁷ En la carta enviada al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad, de 23 de septiembre de 2014 (doc. S/2014/695), se afirmaba claramente: “States must be able to defend themselves, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, as reflected in Article 51 of the Charter of the United Nations, when, as is the case here, the government of the State where the threat is located is *unwilling or unable to prevent the use of its territory for such attacks*”. Posteriormente, la *National Security Strategy* de diciembre de 2017 declaraba abiertamente que Estados Unidos tomaría acciones directas contra terroristas que amenazaran intereses estadounidenses “regardless of where they are”, p. 11 (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>).

⁵⁸ Otros, como Alemania, Francia o Bélgica, pese a no defenderla, tampoco la criticaron. Véase al respecto, CERVELL HORTAL, M^a. J., “Sobre la doctrina unwilling or unable State (¿podría el fin justificar los medios?)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, 1, 2018, pp. 77-100 (pp. 90-93).

medidas necesarias” para luchar contra el Daesh pero sin invocar el capítulo VII de la Carta, dotara de cobertura jurídica a una situación controvertida (Siria y el uso de la fuerza contra el terrorismo en el territorio de un Estado que no ha consentido).

Como afirma la ILA (2018), de momento, y por más que la amenaza terrorista del Daesh haya alimentado determinadas respuestas estatales para hacerle frente, el derecho a responder por la fuerza es aceptado “*contra* el grupo armado, pero no *contra* el Estado”, lo que incluye la prohibición de hacerlo también en (*within*) su *territorio*⁵⁹. Sin descartar en este informe por completo la teoría, la matiza, acogiendo lo que ya había defendido un sector doctrinal⁶⁰: más que constituir una nueva justificación para recurrir a la fuerza, debería contemplarse como “un componente del criterio de necesidad” de la legítima defensa⁶¹.

Sea como fuere, generalizar la posibilidad de responder por la fuerza contra un grupo terrorista en el territorio de un Estado que no ha consentido resulta, además de un derecho no consolidado a día de hoy, una peligrosa opción que podría cobijar excesos con la excusa de la lucha contra el terrorismo. Ya se ha intentado, de hecho, y precisamente en Siria. Turquía, en enero de 2018, intervenía en la región kurda de Afrín (operación *Olive Branch*) en territorio sirio alegando la necesidad de defenderse de los ataques dirigidos contra Turquía desde esa región, “que está bajo el control de las organizaciones terroristas PKK/KCK/PYD/YPG y haciendo constar expresamente su derecho de legítima defensa y a la responsabilidad atribuida a los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo”⁶². Salvo Egipto, que claramente consideró la acción una violación de la soberanía siria, no hubo grandes protestas al respecto⁶³. La teoría surgía de nuevo, y esta vez no contra el Daesh sino contra grupos terroristas kurdos. Y otro tanto podría decirse de los ataques israelíes contra objetivos iraníes en territorio de Siria de mayo de 2018⁶⁴.

⁵⁹ Sesión de Sidney, *op. cit.*, nota 13, p. 16. Como ya apunté en el artículo publicado por la REDI en 2018 (vid supra nota anterior), aunque se distinga entre usar la fuerza contra un Estado o hacerlo en su territorio “las consecuencias no varían significativamente” y “acogerla en su generalidad sería seguramente peligroso” (p. 87).

⁶⁰ Véase VAN STEENBERGHE, R., “Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international. Première partie: fondements juridiques”, *Annuaire Française de Droit International*, vol. LXI, 2015, pp. 145-198, pp. 148-161. Véase también sobre esta posibilidad, CERVELL HORTAL, M^a. J., *op. cit.*, nota 58, pp. 96-98.

⁶¹ Y la necesidad exige que al Estado en cuyo territorio se encuentra el grupo terrorista se dé la oportunidad de contrarrestarlo por él mismo y también que, aunque los intentos de éste no den resultados, la respuesta armada del Estado víctima del ataque terrorista se ajuste a la necesidad y la proporcionalidad (sesión de Sidney, *op. cit.*, nota 13, pp. 16-17).

⁶² Doc. S/2018/53, de 22 de enero.

⁶³ Sobre las reacciones estatales PETERS, A., “The Turkish Operation in Afrin (Syria) and the silence of the lambs”, *EJIL Talk*, 30 de enero de 2018. De hecho, es incluso dudoso que, a la vista de lo limitado de los ataques que supuestamente Turquía recibió, pudieran considerarse “ataques armados” (incluso el Secretario General de la OTAN, al ser preguntado sobre el ataque en una rueda de prensa en Madrid el 25 de enero de 2018, no lo condenó, pero sí recordó que la legítima defensa debe ser necesaria y proporcional, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_151089.htm). También muy crítico con la operación, CENTINKAVA, L. B., “Turkey’s military operations in Syria”, *EJIL Talk*, 27 de febrero de 2018.

⁶⁴ Israel se escudó también en la legítima defensa, pero a diferencia de Turquía, no envió justificación alguna al Consejo de Seguridad. Con todo, es cierto que la cuestión presenta problemas añadidos: véase

IV. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA, ¿UNA JUSTIFICACIÓN LÍCITA CUANDO SE HAN EMPLEADO ARMAS QUÍMICAS?

Desde el principio del conflicto sirio, las denuncias de violación de las normas de Derecho Internacional Humanitario y de protección de los derechos humanos han sido una constante, sin que el Consejo de Seguridad haya podido adoptar sanciones de peso; el precedente libio era aún reciente y Rusia no estaba dispuesta a permitir que volviera a darse una intervención que, aunque respaldada por el Consejo de Seguridad, fuera la excusa para que los Estados fueran más allá de lo permitido. Si Libia representó un momento de esperanza para el asentamiento de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger⁶⁵, su mala aplicación ha impedido que Siria pudiera beneficiarse de ella. La población siria ha sido objeto de ataques continuos, no sólo del Daesh, sino también del Gobierno sirio y sus aliados en el terreno, pero ninguna reacción ha sido posible y ni siquiera los intentos de que el Consejo reenviara la cuestión de la responsabilidad de los hechos a la Corte Penal Internacional han sido viables⁶⁶.

El uso de armas químicas, sin embargo, sí ha tenido consecuencias. A estas armas, aunque también empleadas por el Daesh, ha recurrido el Gobierno sirio en varias ocasiones. El primer ataque de cierta entidad tuvo lugar en agosto de 2013 en Ghouta y, aunque la Administración Obama sopesó entonces la posibilidad de una intervención, se optó finalmente por una solución diplomática⁶⁷. El 4 de abril de 2017 volvía a tener lugar un ataque de cierta entidad con gas sarín en Jan Sehijún, al este del país y, esta vez sí, Estados Unidos decidía bombardear, tres días más tarde, la base aérea de Shayirat en Homs, con misiles lanzados desde dos de sus destructores en el Mediterráneo. Estados Unidos no

AMOROSO, A. A., “The Israeli strikes on Iranian Forces in Syria: a case study on the use of force in defence of annexed territories”, *EJIL Talk*, 8 de junio de 2018.

⁶⁵ Recordemos que con ella, sí, se daba entrada a las intervenciones armadas en casos de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, pero siempre previa autorización del Consejo de Seguridad. El concepto fue formulado por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en su Informe “La responsabilidad de proteger”, 2 de diciembre de 2001 (doc. A/57/303, de 14 de agosto de 2002) y por Naciones Unidas en 2004 (Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, “Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos”) y en 2005 (Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos”). Al respecto GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J., *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Granada, Comares, 2014 (sobre su origen y evolución, pp. 7-61) y VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, Universidad de Oviedo, 2017 (pp. 57- 132).

⁶⁶ Rusia y China vetaron la propuesta de resolución (doc. S/2014/348) en ese sentido. Si se ha creado, por la Asamblea General, un Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para la recogida de pruebas de cara a la futura persecución de los crímenes cometidos en Siria (<https://iiim.un.org/>).

⁶⁷ El 14 de septiembre de 2013, Estados Unidos y Rusia firmaban un Acuerdo Marco por el cual presentaban al Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) un proyecto de Decisión que incluía procedimientos específicos para destruir el armamento sirio (doc. EC-M33/NAT.1, 17 de septiembre de 2013). Ese mismo día, Siria depositaba su instrumento de adhesión a la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas, sometiéndose así a todas las obligaciones que su texto contiene. El 27 de septiembre el Consejo de Seguridad, por medio de la resolución 2118 (2013), hacía suya esa Decisión y respaldaba la labor de la OPAQ en la verificación de la destrucción del arsenal químico del Gobierno sirio.

ofreció un argumento jurídico claro, limitándose el comunicado oficial de Donald Trump a insistir en los graves efectos de estas armas sobre los civiles y dando así la sensación que eran las humanitarias las razones de fondo⁶⁸.

Un año después, tras un nuevo ataque químico contra la población de Duma, Estados Unidos, esta vez con la colaboración directa de Francia y Reino Unido, atacaba de nuevo (14 de abril) instalaciones en territorio sirio. Fue Reino Unido el único en calificar su actuación de “intervención humanitaria”⁶⁹.

Como ya había ocurrido tras las reacciones armadas de 2017, los comentarios y opiniones doctrinales volvieron a sucederse⁷⁰. Los miembros del Consejo de Seguridad, reunido en sesión extraordinaria el 14 de abril de 2018, mostraron de nuevo una división en cuanto a su legalidad⁷¹. Rusia llevó al Consejo un borrador de resolución que intentó, sin éxito condenar de manera expresa “la agresión contra la República Árabe Siria”⁷².

¿Podrían los ataques contra Siria por el empleo de armas químicas justificarse mediante la doctrina de la intervención humanitaria? Sabido es que la Carta de las Naciones Unidas no contempla que los Estados empleen la fuerza en supuestos de violaciones masivas de derechos humanos en Estados terceros y que tampoco las resoluciones posteriores de Asamblea General que confirman la prohibición del uso de la fuerza (resoluciones 2625 [XVV] y 3314 [XXIX]) dejaron hueco para una excepción en este sentido). En la década de los noventa se intensificó el debate sobre la admisibilidad de las intervenciones humanitarias, sobre todo a la vista de la parálisis continua del Consejo de Seguridad y aunque la guerra de Kosovo demostró que algunos estaban dispuestos a ponerlas en

⁶⁸ Statement by President Trump on Syria, Mar-a-Lago, Florida, 6 de abril de 2017, The White House, Press Office, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/06/statement-president-trump-syria>

⁶⁹ https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=6409ed57d4-EMAIL_CAMPAIGN_2018_04_15&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-6409ed57d4-18900: “The UK considers that military action met the requirements of humanitarian intervention in the circumstances of the present case” (párr. 4).

⁷⁰ En 2017, fueron mayoría los que alegaron la inexistencia de una justificación jurídica para el ataque (véase *infra* nota 75) y, en 2018, esa siguió siendo la tendencia (así, GOLDSMITH, J. y HATHAWAY, O., “Bad legal arguments for the Syria strike”, *Just Security* 14 de abril de 2018, <https://www.justsecurity.org/54925/bad-legal-arguments-syria-strikes/>; HELLER, K. J., “The coming attack on Syria will be unlawful”, *Opinio Juris*, 12 de abril de 2018, <http://opiniojuris.org/2018/04/12/the-coming-attack-on-syria-will-be-unlawful/>; MILANOVIC, M., “The Syria strikes: still clearly illegal”, *EJIL Talk*, 15 de abril de 2018 y STERIO, M., “Syria and the limits of International Law”, *Intlwgrrls*, 12 de abril de 2018, <https://ilg2.org/2018/04/12/syria-and-the-limits-of-international-law/>. Recomendable es la opinión de D. AKANDE sobre el ataque, en la que desmonta los argumentos dados por el Gobierno británico, en particular de la doctrina de la intervención humanitaria que, por más que defendida por Reino Unido, cuenta aún con una amplia oposición (“The legality of the UK’s air strikes on the Assad Government in Syria”, 16 de abril de 2018, disponible en https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/campaigncountdown/pages/2243/attachments/original/1523875290/Akande_Opinion_UK_Government's_Legal_Position_on_Syria_Strike_April_2018.pdf?1523875290).

⁷¹ Doc. S/PV.8233. Un análisis sistemático de las reacciones estatales a los ataques en GURMENDI, A., INGBER, R.; PILLAI, P. y POTHELET, E., “Mapping States’ reactions to the Syria strikes of April 2018”, <https://www.justsecurity.org/55157/mapping-states-reactions-syria-strikes-april-2018/>.

⁷² Doc. S/2018/355, 14 de abril de 2018

práctica, su admisibilidad sigue siendo mayoritariamente cuestionada⁷³ y son pocos los Estados que la han apoyado oficialmente⁷⁴.

Ya defendí en su momento, tras los ataques de Estados Unidos en 2017, que no creía que el de la intervención humanitaria fuera un argumento factible⁷⁵ y considero que esa debe

⁷³ La intervención de la OTAN obtuvo una condena generalizada, también entre la doctrina, aunque es cierto que fue para algunos la ocasión de proclamar que tal vez había llegado el momento de cambiar las cosas (por ejemplo, HENKIN, L., “Kosovo and the law of Humanitarian Intervention”, *AJIL*, vol. 93, núm. 4, (1999), pp. 824-828 y WEDGWOOD, R., “NATO’s campaign in Yugoslavia”, *AJIL*, vol. 93, núm. 4, (1999), pp. 828-834). A. CASSESE era de la opinión de que aunque ilegales, la aparente opinión más favorable a estas intervenciones por parte de los Estados podría inducir a pensar en la posible emergencia de una excepción a la prohibición del uso de la fuerza (CASSESE, A., “*Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*”, *EJIL*, vol. 10, núm. 1, 1999, pp. 23-30, p. 27). Constatando la ilegalidad de la actuación de la OTAN, GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la Guerra de Kosovo)”, *ADI*, vol. XVI, núm. 16, (2000), pp. 93-132 (pp. 98 y 99) y CERVELL HORTAL, M^a. J., “Las demandas de Yugoslavia ante el Tribunal Internacional de Justicia por el bombardeo de su territorio en la Guerra de Kosovo (1999)”, *ADI*, vol. XVI, (2000), pp. 65-92. En contra de las intervenciones humanitarias y, en general, de aprobar comportamientos que, como esa figura, son ilegales pero pudieran justificarse por las circunstancias, véase ROBERTS, A., “Legality vs legitimacy: can uses of force be illegal but justified?”, en *Human Rights, intervention, and the use of force*, O. P. Alston y E. McDonald (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 179-214 (pp. 184-188). Tantas fueron las críticas que ni siquiera la Comisión de Derecho Internacional (CDI), por aquel entonces en la fase final de redacción de su Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados, consideró conveniente incorporar la intervención humanitaria a las circunstancias que excluían el hecho ilícito, por más que alguna propuesta se diera en ese sentido (Comments and observations received from Governments, doc. A/CN.4/515, 19 de marzo, 3 de abril, 1 de mayo y 28 de junio de 2001, p. 54).

⁷⁴ El Reino Unido, claro está, que lo hizo tras la guerra de Kosovo pero también tras el primer empleo de armas químicas en Siria (véanse las declaraciones de su Gobierno de 29 de agosto de 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>), Bélgica (ante la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre la legalidad del uso de la fuerza que enfrentó a Serbia y Montenegro c. Bélgica, Oral proceedings, 19 de mayo de 1992, p. 12) y Dinamarca (véase “Denmark and the responsibility to protect. How Denmark can further contribute to the prevention of mass atrocities”, *Policy Research Paper*, septiembre de 2013, disponible en <file:///C:/Users/MJ/Downloads/Denmark%20and%20the%20Responsibility%20to%20Protect.pdf>, p. 5: “Some states, including Denmark, accept that in extraordinary situations of mass atrocities, and where the Security Council is blocked, military intervention for humanitarian purposes without UN Security Council mandate will not be contrary to international law”).

⁷⁵ CERVELL HORTAL, M^a. J., “El ataque de EEUU contra Siria por el empleo de armas químicas: ¿Acto contra legem o contramedida por violación del ius cogens?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, 2017, pp. 169-203, pp. 178-184. En general, los debates de los días posteriores al ataque demuestran que el rechazo a admitir esta doctrina para justificar el ataque de Estados Unidos, salvo excepciones (KOH, H. H., “Not ilegal: but now the hard part begins”, *Just Security*, 7 de abril de 2017, <https://www.justsecurity.org/39695/illegal-hard-part-begins/> y TRAHAM, J., “In defense of humanitarian intervention”, *Opinio Juris*, 19 de abril de 2017, <http://opiniojuris.org/2017/04/19/in-defense-of-humanitarian-intervention/>), fue generalizado: HAJJMI, N., “Les frappes américaines en Syrie du 6 avril. Quel incidence en Droit International”, <http://cdi.ulb.ac.be/frappes-militaires-americaines-syrie-6-avril-2017-incidences-droit-international-contribution-de-nabil-hajjami-maitre-de-conferences-a-luniversite-paris-nanterre/>; KELLER, K. J., “Why unilateral intervention is illegal and potentially criminal”, *Opinio Juris*, 20 de abril de 2017, <http://opiniojuris.org/2017/04/20/against-unilateral-humanitarian-intervention-and-why-it-can-be-criminal/> y O’MEARA, C., “United States missile strikes in Syria: should International Law permit unilateral force to protect human rights?”, *EJIL Talk*, 18 de abril de 2017,

seguir siendo la respuesta, por más que el Reino Unido haya afirmado lo contrario en esta ocasión. En realidad, ha sido el único en escudarse en esta figura, porque Francia nunca ofreció una justificación jurídica en ese sentido, como tampoco hizo Estados Unidos en las, en su caso, dos ocasiones que ha tenido para hacerlo⁷⁶.

La doctrina de la intervención humanitaria es, en efecto, aún dudosa y discutida y ni siquiera los intentos de acogerla bajo nuevos ropajes (doctrina de la Responsabilidad de Proteger) han conseguido asentarla. No puede, por tanto, afirmarse que sea, a día de hoy, una excepción a la prohibición del uso de la fuerza y acaso el hecho de que ni Francia ni Estados Unidos se plantearan incluirla en sus argumentos sea la prueba más evidente. No existe, en suma, una *opinio iuris* suficiente que permita afirmar la legalidad de las intervenciones humanitarias, *ni siquiera* en el caso de empleo de armas químicas⁷⁷.

Recurrir a estas armas sí es una violación grave del Derecho Internacional, al constituir su uso en un conflicto armado una violación de las normas y principios básicos del Derecho Internacional Humanitario (recuérdese, considerados por la CIJ como principios *intransgredibles*⁷⁸), algo expresamente reconocido, en el caso de Siria, por la resolución 2209 (2014). Pero tampoco en este supuesto argumentar que se acudía en defensa de una norma *de ius cogens* hubiera sido factible, pues las medidas que en estos casos se adopten deben ser siempre lícitas y una intervención armada no lo es⁷⁹.

Por más que hayan sido tildadas de ilegales, las intervenciones contra Siria por el empleo de armas químicas no han provocado, salvo en el caso de Rusia, protestas generalizadas

<https://www.ejiltalk.org/united-states-missile-strikes-in-syria-should-international-law-permit-unilateral-force-to-protect-human-rights/>.

⁷⁶ Estados Unidos indicó en un comunicado de prensa de 13 de abril de 2018 que “el propósito de nuestras acciones de esta noche es establecer un fuerte disuasión contra la producción, expansión y empleo de las armas químicas (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-syria/>). Francia se limitaba a afirmar que no se podía “tolerar la banalización del empleo de armas químicas, que constituye un peligro inmediato para el pueblo sirio y para la seguridad colectiva” (Comunicado de Prensa de 14 de abril de 2018, <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/communiqué-de-presse-du-president-de-la-republique-sur-l-intervention-des-forces-armées-françaises-en-reponse-a-l-emploi-d-armes-chimiques-en-syrie/>).

⁷⁷ Sobre el estado de la cuestión, véase la resolución de la ILA en su sesión de Sidney, 2018, *op. cit.*, nota 13, pp. 23-24. Por eso hay quien ha afirmado que Estados Unidos no pretendió que la intervención humanitaria fuera la excusa sino que fue más bien una intento político de demostrar la fortaleza de la prohibición del arma química (HENRIKSEN, A., “Trump’s missile strike on Syria and the legality of using force to deter chemical warfare”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 23, 1, 2018, pp. 33-48, pp. 39 y 43). El argumento, ciertamente, deja sin justificación jurídica un hecho (uso de la fuerza contra Siria) que sigue, por tanto, siendo un ilícito internacional.

⁷⁸ Asunto sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares, Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, *ICJ Reports 1996*, p. 257, párr. 79.

⁷⁹ El artículo 41 del Proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos establece que los Estados deberán cooperar y el 54 permite a los Estados adoptar medidas para poner fin a la violación de una norma de *ius cogens*, pero sólo por medios lícitos. Al respecto, véase CERVELL HORTAL, M^a. J., “El ataque de EEUU ...”, *op. cit.*, nota 75, pp. 193-201 y HENRIKSEN, A., “Trump’s missile strike on Syria and the legality of using force to deter chemical warfare”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 23, 1, 2018, pp. 33-48, pp. 44-48.

(nada que ver, por ejemplo, con lo ocurrido con Kosovo en 1999)⁸⁰. Pudiera pensarse que estamos ante un tímido avance de una *opinio iuris* a favor de intervenciones para la protección de la población civil, pero el hecho de que no hayan recibido condenas expresas de los Estados no equivale directamente a afirmar que hayan abierto la puerta a la intervención humanitaria ni a relajar la prohibición del uso de la fuerza. Esa callada por respuesta podría más bien obedecer al convencimiento de que no era moralmente correcto criticar a Estados que han pretendido parar algo tan atroz como el empleo de un arma química o, incluso, ser la manifestación de cierto sentimiento de culpabilidad por la incapacidad de no haber puesto fin a siete años de sufrimiento de la población siria.

Los ataques, en efecto, no se ajustaron al Derecho Internacional vigente y no es deseable que estas violaciones se conviertan en algo habitual. Pueden constituir, de hecho, un peligroso precedente, pero la mejor lectura que puede sacarse es que acaso sea ya el momento de que los Estados hagan lo que deben; es decir, determinar cuándo resulta necesaria una auténtica intervención humanitaria y replantearse de una vez por todas las iniciativas propuestas que en los últimos años han surgido para, en situaciones extremas (crímenes de guerra, contra la humanidad o genocidio), inutilizar el derecho de veto y afrontar el problema como se merece. No están por la labor, me temo. Por si acaso y mientras tanto, Francia y Estados Unidos ya han avisado, y además públicamente ante el Consejo de Seguridad, de que siguen dispuestos a responder si se vuelve a producir un ataque químico⁸¹.

V. CONCLUSIONES

Guerra civil, terrorismo y juegos de influencias y poder han sido elementos que han confluído peligrosamente en el conflicto de Siria, forzando a veces a llevar a sus extremos las normas básicas que rigen la prohibición del uso de la fuerza y el principio de no intervención. La prohibición de intervención de Estados terceros en conflictos internos ha encontrado en Siria una ocasión para demostrar que no es un principio tan consolidado como pudiera parecer. Ahora bien, la insistencia de quienes han apoyado al Gobierno sirio en argumentar que sus acciones se dirigían única y exclusivamente contra el terrorismo, con independencia de que fuera o no realmente así, demuestra también que aún no se atreven a contravenirlo abiertamente.

⁸⁰ La Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo declaró que la intervención había sido, aunque “legítima”, “ilegal” (*The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons learned. The Independent International Commission on Kosovo*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 4). El Secretario General de las Naciones Unidas, el 31 de agosto de 1999, recogía los “profundos desacuerdos” surgidos en el seno del Consejo ante la crisis kosovar, pero concluyendo que “la adopción de medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad amenaza la esencia misma del sistema internacional de seguridad...” (Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 1, A/54/1, p. 9, párr. 66). La mayoría doctrinal, como ya se hizo constar, también la condenó, *vid. supra* nota 73.

⁸¹ Véanse sus intervenciones en la sesión 8347 el Consejo de Seguridad (11 de septiembre de 2018, doc. S/PV.8347; p. 6 para la de Francia y p. 16 para la de Estados Unidos.

La posibilidad de reaccionar en legítima defensa frente a actores no estatales también parece haberse afianzado, a la vista de los Estados que así lo han defendido para hacer frente a los avances del Estado Islámico. En Siria, además, se ha considerado que la lucha contra el terrorismo permitía, incluso, actuar por la fuerza sin consentimiento previo en el territorio de un Estado desde el que operaban esos grupos. Generalizar esta posibilidad parece, sin embargo, ir demasiado lejos y mostrar demasiada condescendencia con reacciones que, aunque con el terrorismo como excusa, suponen una clara violación de la prohibición del uso de la fuerza.

Tampoco parece, por más que sea deseable, que haya llegado aún el momento de permitir las intervenciones de carácter humanitario. Los bombardeos en territorio sirio en reacción al empleo por el Gobierno de armas químicas no han sabido encontrar una justificación jurídica adecuada y el Reino Unido se ha quedado solo a la hora de defender la legalidad de las denominadas intervenciones pro humanidad.

Siria ha sido, en definitiva, una ocasión de poner a prueba algunas de las normas básicas del Derecho Internacional. Ha quedado así patente que la Carta de las Naciones Unidas ya no es capaz de responder eficazmente a algunos problemas actuales, que el Consejo de Seguridad resulta incapaz de cumplir sus funciones y que, ante este panorama, los Estados fuerzan las normas hasta extremos a veces no admisibles, dando la impresión de que todo vale. Y mientras tanto y como siempre, la gran perdedora continúa siendo la población civil.