

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS SIRIA: LIMITACIONES E INCOHERENCIAS DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA EN EL MEDITERRÁNEO¹

Por

JAUME FERRER LLORET

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Alicante

jaume.ferrer@ua.es

Revista General de Derecho Europeo 33 (2014)

RESUMEN: Hasta el estallido de la denominada “primavera árabe” en los primeros meses de 2011, la Unión europea había mantenido una política exterior condescendiente ante las vulneraciones graves y masivas de los derechos humanos responsabilidad del régimen sirio dirigido por el clan de los Al-Assad. Como respuesta al conflicto armado sirio y la comisión de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra atribuibles al Gobierno sirio, la UE ha aplicado toda una batería de medidas restrictivas, y ha destinado un volumen notable, aunque insuficiente, de ayuda humanitaria para atender las necesidades básicas de los refugiados y desplazados internos. La actuación llevada a cabo ante la crisis siria, ha evidenciado tanto las limitaciones como las incoherencias que presenta la acción exterior de la UE, en el contexto del fracaso de la política euromediterránea desarrollada por las instituciones de la UE durante los últimos 20 años. Como mejor receta para corregir estas limitaciones e incoherencias, cabe propugnar que la acción exterior de la UE se base en el estricto cumplimiento del ordenamiento internacional, y más en particular en la defensa de la aplicación de sus principios estructurales.

PALABRAS CLAVE: Acción Exterior de la Unión Europea; relaciones euromediterráneas; Siria; crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra; medidas restrictivas; ayuda humanitaria; principios estructurales del ordenamiento internacional.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SIRIA ANTES DEL ESTALLIDO DE LA CRISIS.- III. LA ACTUACIÓN DE LA UE ANTE LA CRISIS SIRIA.- 1. De la postura dubitativa en los inicios de la crisis, a la condena contundente de las violaciones graves y masivas de los DH. 2. La labor de la UE en el Consejo de DH. 3. La acción de la UE en el seno de la Asamblea General de NU. 4. La nula capacidad de influencia de la UE ante la inacción del Consejo de Seguridad. 5. La UE recurre a medidas descentralizadas de aplicación de normas. 6. La UE ofrece ayuda humanitaria pero los Estados miembros cierran sus fronteras. - IV. CONSIDERACIONES FINALES.- 1. Las limitaciones de la acción exterior de la UE. 2. Las incoherencias de la acción exterior de la UE. 3. A modo de conclusión: la necesaria implementación de “nuevos paradigmas” en la acción exterior de la UE.

¹ Trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “Paz y Seguridad en el Mediterráneo: análisis jurídico desde una perspectiva española” (DER2012-39061-CO2-01).

EUROPEAN UNION'S STANCE TOWARDS THE SYRIAN CRISIS: CONSTRAINTS AND INCOHERENCES OF EUROPEAN EXTERNAL ACTION IN THE MEDITERRANEAN

ABSTRACT: Until the outbreak of the “Arab Spring” during the first months of 2011, EU’s External Policy had been condescending towards the serious and massive violations of human rights committed by the Syrian regime under the Al-Assad clan. As a response to the Syrian armed conflict and to the commission of crimes against humanity and war crimes attributed to the Syrian Government, the EU has adopted a package of restrictive measures and has allocated a significant, yet insufficient, volume of humanitarian aid to attend to the essential needs of refugees and internal displaced persons. EU’s action in response to the Syrian crisis has demonstrated not only the constraints but also the incoherences of EU’s External Policy in a context of failure of the Euro-Mediterranean Policy developed by the institutions throughout the last twenty years. Therefore, the best prescription for the correction of the said constraints and incoherences shall be that EU’s External Policy be underpinned by the strict compliance with international law, specifically, by the defence of the application of its structural principles.

KEY WORDS: European Union External Action; Euro-Mediterranean Relations; Syria; Crimes against Humanity and War Crimes; Restrictive Measures; Humanitarian Aid; International Law Structural Principles

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto del intrincado tablero de intereses que constituye el Oriente Medio, región afectada desde hace varias décadas por una batería de conflictos, entre los que ocupa un lugar destacado el conflicto palestino-israelí², la República Árabe Siria (en adelante, Siria) ha sido uno de los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo que a lo largo de 2011 se ha visto afectado por una serie de protestas y revueltas callejeras, en el marco de la denominada “Primavera Árabe”, que han desembocado en una cruenta guerra civil. Este conflicto armado, que se prolonga durante los dos últimos años, viene sumiendo en un baño de sangre a la población siria, con más de 150.000 muertos, y varios millones de desplazados internos y de refugiados que han huido a los Estados vecinos, como más adelante se detallará³.

² Para la valoración de las vicisitudes por las que atraviesa este conflicto, en la doctrina iusinternacionalista más reciente se pueden consultar puntos de vista un tanto diversos: *cf.* a este respecto los trabajos de BERMEJO GARCÍA, R., y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Pamplona, 2011; y HUESA VINAIXA, R. (coord.), *Entre la excepción jurídica y la irrelevancia del Derecho. Estudios de Derecho internacional en torno al conflicto palestino-israelí*, Valencia, 2012.

³ Sobre el estallido de las revueltas en Siria, *vid.* ÁLVAREZ OSSORIO, I., y RUIZ DE ELVIRA, I., “La Intifada siria: el ocaso de los Assad”, en GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. y ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (eds.), *Informe sobre las revueltas árabes*, Madrid, 2011, 181-210; BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, 2012, pp. 207-209; ECHEVERRÍA JESÚS, C., “El impacto de las revueltas árabes en la región euromediterránea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2011, 309-381, pp. 357-361; RUIZ MIGUEL, C., “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, *Anuario*

En efecto, desde los primeros meses de 2012 se puede afirmar la existencia en Siria de un conflicto armado no internacional, en el contexto del cual tanto el Gobierno, como una parte de los grupos contrarios al mismo⁴, vienen cometiendo violaciones graves de los derechos humanos (DH) y del Derecho internacional humanitario. Según la valoración jurídica que lleva a cabo la Comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria creada por el Consejo de DH de Naciones Unidas (CDH, en adelante), las fuerzas gubernamentales sirias y la *Shabbiha* (grupos de particulares armados que actúan por cuenta del Gobierno sirio), son responsables de haber cometido crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones graves de los DH. La misma Comisión considera que algunos de los grupos armados contrarios al gobierno sirio son responsables de violaciones graves del Derecho

Español de Derecho Internacional, vol. 27, 2011, 243-268, pp. 250-258; SHAERY-EISNLORH, R. y CAVOTORTA, R., "The Internet and Civil Activism in Syria", en AARTS, P., y CAVATORTA, F. (eds.), *Civil Society in Syria & Iran. Activism in Authoritarian Contexts*, Boulder-London, 2013, 119-141. Sobre el desarrollo del conflicto armado, LABORIE IGLESIAS, M., "Siria: Una visión interna estratégica del conflicto militar", *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 57/2012, 1-21; y del mismo autor, "¿Ha entrado la guerra en Siria en una nueva fase?", *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 50/2013, 1-10.

⁴ Se calcula que la oposición al régimen de Al Assad suma unos 100.000 combatientes, que forman parte de una amalgama de grupos armados que actúan con más o menos independencia y autonomía, y que durante la última etapa del conflicto han protagonizado frecuentes y cruentos enfrentamientos armados entre ellos mismos. Los dos grupos yihadistas autodenominados "El Estado Islámico de Irak y Levante" y "El Frente al-Nusra" (afiliados a al-Qaeda), cuentan con unos 10.000 efectivos, y son los responsables de la mayoría de las violaciones graves de los DH cometidas por los grupos que luchan contra el Gobierno sirio; además, son responsables de la gran mayoría de atentados terroristas cometidos con artefactos explosivos contra la población civil de forma indiscriminada. "El Ejército Libre de Siria" pretende aglutinar a varias decenas de miles de efectivos, de los cuales alrededor de la mitad forman parte del denominado "Frente Islámico de Siria" de tendencia islamista y salafista y que cuenta fundamentalmente con el apoyo de Arabia Saudí. Si bien, se debe advertir que se trata de datos muy estimados y sometidos a continuas variaciones según va evolucionando el conflicto armado. En el informe presentado en febrero de 2014 por la Comisión de investigación creada por el CDH, se distinguen "cuatro categorías amplias y no excluyentes" de grupos armados no estatales presentes en el conflicto sirio, a saber: grupos nacionalistas sirios moderados; grupos armados islámicos sirios; grupos yihadistas radicales afiliados a al-Qaeda y con fuerte presencia de combatientes extranjeros; y grupos armados kurdos. Si bien la Comisión advierte que "el solapamiento de orientaciones ideológicas y aspiraciones políticas, así como la continua migración individual y colectiva entre los tres primeros grupos, hace difícil establecer líneas de separación claras o fijas entre esas categorías. Asegurar los recursos logísticos, en particular la financiación, se ha convertido en el principal factor que orienta la dinámica estructura y de operaciones entre los grupos rebeldes. En muchos casos, adherirse a un grupo armado o una coalición es más una cuestión de supervivencia que de auténtica afinidad ideológica": A/HRC/25/65, p. 6. A finales de 2013 y principios de 2014 se han intensificado los combates entre por, una parte, el Ejército Libre y el Frente Islámico (grupos entre los que también han surgido desavenencias e incluso enfrentamientos armados), las milicias kurdas que controlan buena parte del noroeste del territorio y que se han mantenido al margen del conflicto con el Gobierno sirio, y, por otra, los yihadistas afiliados a Al Qaeda del Frente Al Nusra y el Estado Islámico de Irak y Levante; lo que está facilitando que el Gobierno sirio consiga avances militares gracias al apoyo de los combatientes de Hezbolá y de la Guardia Revolucionaria Iraní. Más en concreto, se atribuye a los grupos yihadistas en guerra contra el Gobierno sirio y sus aliados de Hezbolá, la autoría del ataque suicida que en noviembre de 2013 tuvo lugar en Beirut contra la embajada iraní, que causó 25 muertos; así como el asesinato también en el Líbano del jefe militar de Hezbolá, el jeque Hasán Nasralá, el pasado 4 de diciembre de 2013: *El País*, 5.12.13.

internacional humanitario, en particular de asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y torturas; a lo que se debe añadir, sobre todo durante finales de 2013 y principios de 2014, la responsabilidad por parte de grupos armados vinculados a la red Al Qaeda en la comisión de un buen número de atentados terroristas con artefactos explosivos dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil siria⁵.

Estas graves vulneraciones del Ordenamiento internacional son llevadas a cabo con mucha mayor intensidad y magnitud por el Gobierno sirio y, en menor medida, por una parte de los grupos armados contrarios al mismo, contando con el “patrocinio” de terceros Estados. El Gobierno sirio recibe principalmente el apoyo con tropas, financiero, logístico y el suministro de armas de Irán/Hezbollah, y la ayuda económica y venta de armas por parte de la Federación Rusa⁶. Los grupos armados contrarios al Gobierno sirio son receptores de la ayuda económica y armas que provienen de Arabia Saudí, Qatar y Turquía (Estados cuya población es mayoritariamente suní), y también de la ayuda

⁵ Vid. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/21/50, de 16 de agosto de 2012, conclusiones sobre la responsabilidad internacional del Gobierno sirio y de los grupos armados que le combaten, en p. 23 y descripción de las violaciones graves y masivas de los DH en pp. 11 y ss., calificables de crímenes contra la humanidad y de crímenes de guerra. A este último respecto, la Comisión mantiene que desde los primeros meses de 2012 “la intensidad y duración del conflicto, combinadas con unas mayores capacidades organizativas de los grupos armados contrarios al Gobierno, habían alcanzado el nivel a partir del cual puede afirmarse legalmente la existencia de un conflicto armado no internacional. La Comisión, por lo tanto, al evaluar las acciones de las partes en las hostilidades, aplicó tanto el Derecho internacional humanitario como el Derecho internacional de los DH”; citando a este respecto la postura que mantiene la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media luna Roja sobre el conflicto sirio: *vid.* A/HRC/22/59, de 5 de febrero de 2013, pp. 10 y ss.; y su informe más reciente A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014, pp. 7 y ss. También se puede consultar su anterior informe, A/HRC/19/69, de 22 de febrero de 2012, pp. 17-18, en las que la Comisión califica de crímenes contra la humanidad las violaciones graves y masivas de los DH de las que es responsable el Gobierno sirio en el período comprendido entre marzo de 2011 y diciembre de 2011.

⁶ Más en concreto, el 72% de las importaciones sirias de armamento provienen de Rusia, Estado que suministra al Gobierno sirio aviones de combate y misiles: GARCÍA VILLAMERIEL, L., *Cuadernos de Política Internacional: La crisis de Siria y el posicionamiento internacional*, 10 de junio de 2012, 1-20, p. 12 (consultado en la dirección de Internet: <http://biblioteca.cisde.es/wp-content/uploads/group-documents/4/1342164120-Cuadernos-CrisisSiria-LuisGarcaVillameriel.pdf>; este documento ha sido consultado por última vez en marzo de 2014, al igual que el resto de documentos consultados en Internet citados a lo largo de este trabajo, salvo que se indique otra cosa). Cabe añadir que a finales de 2013 se celebra un acuerdo entre el Gobierno sirio de Al-Assad y el Gobierno de la Federación Rusa, para la exploración y explotación del petróleo que pueda encontrarse en un espacio marítimo de 2.190 kilómetros cuadrados entre Banias y Tartus. En esta última ciudad costera Rusia mantiene una base militar, que desempeña un papel estratégico para asistir a su Armada camino del Mar Negro. La empresa concesionaria del proyecto es *Soyuzneftegaz*, controlada por el Banco Central de Rusia y cuyo presidente es el exministro de Energía Yuri Shafraikin. Se ha diseñado un plan de actuación en dos fases: la de investigación, topografía y prospección, por valor de 15 millones de dólares, y la de perforación, por valor de unos 75 millones de dólares: *El País*, 28.12.2013.

logística y financiación de Estados Unidos, Reino Unido y Francia⁷. Además, se debe llamar la atención sobre los ataques armados protagonizados por Israel sobre objetivos militares sirios, con el objetivo declarado de impedir que determinado armamento sofisticado pueda caer en manos de la milicia chiíta libanesa Hezbolá, que se encuentra desplegada en Siria luchando al lado de las fuerzas gubernamentales⁸. Por tanto, en el caso de Siria se desarrolla un conflicto armado interno, sobre el que terceros Estados pretenden ejercer su influencia en diferente grado y a través de diversas vías, y que a buen seguro afecta a la seguridad y estabilidad de toda la región del Oriente Medio, sin duda una de las zonas de interés para la política exterior de la Unión Europea (UE)⁹.

En este sentido, con las páginas que siguen se propone el análisis y la valoración del conjunto de actuaciones que ha adoptado la UE en el marco de su acción exterior como respuesta a las graves vulneraciones del Ordenamiento internacional que se vienen

⁷ Más en concreto, sobre la ayuda concedida por la administración estadounidense a la oposición siria, valorada en unos 250 millones de dólares a mediados de 2013, *vid.* "Contemporary Practice of the United States", *The American Journal of International Law*, vol. 107, 2013, 654-658.

⁸ La citada Comisión creada por el Consejo de DH (CDH) se manifiesta con toda claridad al reconocer la existencia de "patrocinadores", tanto del Gobierno como de los grupos antigubernamentales, que "les ofrecen cobertura política, asistencia financiera y material bélico, convirtiendo el conflicto sirio en una guerra por procuración entre intereses regionales e internacionales": A/HRC/24/46, de 16 de agosto de 2013, p. 4. Más en concreto, se da cuenta de la concesión de una línea de crédito de 3600 millones de dólares por parte de Irán al régimen sirio, y que "se está considerando la concesión de un préstamo de la Federación de Rusia y se siguen respetando las transacciones de armas concertadas entre Moscú y Damasco antes del conflicto": p. 5. Además, añade que "el 5 de julio Israel atacó un emplazamiento cerca de Latakia, al parecer con el objetivo de destruir unos misiles de fabricación rusa. Este y los anteriores ataques lanzados dentro de la República Árabe Siria podrían dar lugar a que se reconsiderara el conflicto en el marco jurídico de un conflicto armado internacional": p. 5. El pasado 30 de octubre de 2013 Israel volvió a lanzar ataques contra objetivos militares en Siria, con el objetivo de destruir armamento sofisticado que iba a ser entregado a la milicia chiíta libanesa Hezbolá: *El País*, 1.11.2013. Durante los últimos meses de 2013 y primeros de 2014 las milicias yihadistas, también nutridas con cientos de combatientes extranjeros provenientes de diversos países, han incrementado su capacidad militar en el conflicto sirio, hasta llegar incluso a asaltar los arsenales del Ejército Libre Sirio, lo que ha motivado que Estados Unidos y Reino Unido suspendan buena parte de la ayuda logística y financiera que estaban destinando a los rebeldes sirios, por el temor de que dicha ayuda pueda quedar en manos de los grupos yihadistas. Los avances en el terreno militar de los grupos yihadistas sin duda benefician al gobierno sirio, que trata de presentar el conflicto armado como una lucha contra grupos terroristas. Sobre el papel de los actores presentes en el conflicto sirio y las complicadas vías de solución del conflicto, *vid.* BERMEJO GARCÍA, R., "La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?", en DÍAZ BARRADO, C.M.; FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (dirs.), *Derecho internacional humanitario y DH. Reflexiones sobre el Conflicto Colombiano*, Madrid, 2013, 179-214, pp. 203-209; BLANCHARD, C.M. (coord.), *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, Congressional Research Service, January, 2014 (<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>); HEYDEMANN, S., "La revuelta en Siria: sectarismo, regionalización y el orden estatal en el Levante", *FRIDE Documento de Trabajo*, n. 119, 2013, 1-21, pp. 8 y ss.

⁹ Cf. COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE DE LA UE PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia un enfoque global de la UE para la crisis en Siria*, JOIN (2013) 22 final, Bruselas, 24.6.2013, pp. 2-3.

cometiendo en el contexto primero de las revueltas internas y después de la guerra civil que han afectado a Siria durante estos últimos tres años¹⁰. Si bien, con el objetivo de contextualizar dicha respuesta, previamente se ofrecerá un breve repaso de la evolución de las relaciones entre la UE y Siria durante las dos últimas décadas. Todo ello permitirá cerrar el presente trabajo con unas consideraciones generales dedicadas a evaluar la política exterior de la UE en el Mediterráneo, tomando como referencia el caso de Siria, y a plantear algunas propuestas de lege ferenda.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SIRIA ANTES DEL ESTALLIDO DE LA CRISIS

Muy en resumen, el Gobierno de los Assad, tanto durante la dictadura presidencialista del padre Hasef (1970-2000), como durante la actual etapa dirigida por su hijo Bashar (2000-), se caracteriza por ser un régimen fuertemente represivo, en el que la policía, los servicios de inteligencia y el ejército ocupan un papel central para asegurar la continuidad del régimen. En efecto, durante los últimos 40 años los Gobiernos de los Assad, también responsables de una corrupción endémica en la que participan la gran mayoría de las élites dirigentes del país, han perpetrado violaciones graves y masivas de los derechos fundamentales, entre las que se cuentan miles de casos asesinatos, desapariciones forzosas y torturas, así como el encarcelamiento de miles de presos políticos. Con la pretendida justificación de la existencia de un conflicto armado con Israel, las autoridades sirias mantienen la ley marcial y el estado de excepción desde 1963, con lo que formalmente se suspende la aplicación de la mayoría de los derechos y libertades fundamentales¹¹.

¹⁰ Sin perjuicio de llevar a cabo algunas referencias relacionadas con la acción exterior de la UE, no se aborda en este artículo el análisis y la valoración de las actuaciones llevadas a cabo por otros Estados -Estados Unidos...- y Organizaciones Internacionales. Como muy especialmente es el caso de la Liga Árabe, organización que entre otras medidas en su reunión ministerial de 12 de noviembre de 2011 decidió expulsar a Siria de su seno, por 18 votos a favor y con el voto en contra de Líbano, Siria y Yemen y la abstención de Irak; y también decidió aplicar sanciones económicas contra el régimen de Al-Assad, consistentes en la paralización de todas las inversiones que los Gobiernos de los Estados miembros de esta Organización tuvieran previstas en Siria, el cese de los intercambios comerciales y financieros --con la excepción de la ayuda humanitaria--, y la prohibición de transacciones con el Banco Central Sirio. Además, en marzo de 2013 la Liga Árabe le cedió el puesto de Siria en esta Organización a la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria (CNFROS): BLANC ALTEMIR, A., *La UE y el Mediterráneo...*, op. cit., p. 251, nota a pie 126.

¹¹ Sobre las violaciones de los DH cometidas por los Gobiernos de la familia Assad durante los últimos 40 años, *vid.* ÁLVAREZ-OSSORIO, I., *Siria contemporánea*, Madrid, 2009, pp. 132 y ss. En el marco de las ONGs especializadas en la protección de los DH, se puede consultar, entre otros, el informe de HUMAN RIGHTS WATCH, *A Wasted Decade. Human Rights in Syria during Bashar al-Asad's First Ten Years in Power*, 2010 (<http://www.hrw.org/reports/2010/07/16/wasted-decade-0>).

Más en particular, en 1986 los Estados miembros de las Comunidades Europeas -con la excepción de Grecia- decidieron aplicar medidas restrictivas contra Siria en el marco de la Cooperación Política Europea (principalmente, un embargo de armas y la suspensión de las visitas de alto nivel a Siria), como respuesta a la presunta implicación del Gobierno sirio en un intento de atentado contra un avión israelí, así como en los atentados terroristas que tuvieron lugar el 29 de marzo de 1986 en Berlín. La UE puso fin a estas medidas a mediados de los noventa¹².

A este mismo respecto, durante la última década el Gobierno sirio ha sido señalado por Estados Unidos como un Estado que apoya el terrorismo internacional¹³. En este sentido, en su momento se planteó la posibilidad de que los servicios de inteligencia sirios estuvieran implicados en la organización del asesinato del primer ministro Libio, Hariri, junto con 21 personas de su séquito, el 14 de febrero de 2005; pero sin que hasta la fecha se haya probado tal implicación por parte de la Comisión internacional y el posterior Tribunal Especial para el Líbano, creados por el Consejo de Seguridad (CS, a partir de ahora)¹⁴.

¹² Vid. PALOMARES AMAT, M., *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos*, Barcelona, 2002, p. 205; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, pp. 276-277.

¹³ Lo que explica que el 12 de diciembre de 2003 el Congreso de los Estados Unidos aprobara la denominada "Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act", con la que se imponen a Siria una serie de medidas de retorsión y contramedidas económicas y diplomáticas (embargo de armas, embargo económico -excepto medicinas y alimentos— embargo aéreo, y bloqueo de los fondos sirios en Estados Unidos), mientras no deje de apoyar al terrorismo islámico, en concreto a los grupos Hezbolá, Hamás, Yihad Islámica de Palestina y Frente Popular para la Liberación de Palestina. Asimismo, se exige a Siria que frene la infiltración de insurgentes en Irak a través de su territorio y que devuelva los fondos iraquíes bloqueados en su territorio; que se retire del Líbano, y que renuncie a sus programas de armas de destrucción masiva -armas químicas--: CUMMINS, S.J. (ed.), *Digest of United States Practice in International Law 2004*, Oxford, 2006, pp. 900-903. Para las medidas adoptadas contra el régimen sirio en 2011 como respuesta a las violaciones graves y masivas de los DH, vid. GUYMON, C.D. (ed.), *Digest of United States Practice in International Law*, 2011, Oxford, 2013, pp. 701-703.

¹⁴ Como respuesta a este atentado y a otros cometidos en Líbano durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, el CS decidió crear primero la Comisión internacional de investigación, mediante la Resolución 1595 (2005), y posteriormente, contando con el acuerdo del Gobierno del Líbano, el Tribunal Especial para el Líbano, con sede en La Haya, mediante la Resolución 1757 (2007). Para los escasos resultados que hasta la fecha ofrece la actuación de este órgano judicial, se puede consultar su página web, <http://www.stl-tsl.org/>. Asimismo, el CS decidió mediante la Resolución 1635 (2005) la imposición de sanciones contra las personas y entidades que hubieran participado en los mencionados actos terroristas, consistentes en la prohibición de tránsito en el territorio de los Estados y la congelación de sus fondos económicos, pero sin concretar cuáles podían ser tales personas y entidades. A este respecto, la UE llevó a cabo un amago de aplicación de tales sanciones, mediante la adopción de la Posición Común 205/888/PESC, de 12 de diciembre (DO L 327, 14.12.2005) y el Posterior Reglamento del Consejo (CE) 305/2006, de 21 de febrero de 2006 (DO L 51, 22.2.2006), modificado por el Reglamento del Consejo (CE) nº 1791/2006 (DO L 363, 20.12.2006), y por el Reglamento del Consejo (CE) nº 517/2013 (DO L 158, 10.6.2013); aunque sin ninguna consecuencia práctica, ya que esta normativa se remite a la investigación que realice el Comité de Sanciones establecido por el CS mediante la citada Resolución 1636 para concretar la lista de

Por lo que se refiere a la acción exterior que mantiene la UE en sus relaciones con la Siria gobernada por los Assad, en el ámbito convencional debe ser citado el Acuerdo de Cooperación de 1977, firmado en su momento por la Comunidad Económica Europea para establecer un marco jurídico de cooperación con este Estado de Oriente Medio, dedicado sobre todo a la cooperación comercial, a los efectos de liberalizar los intercambios comerciales¹⁵, centrados sobre todo en las exportaciones de petróleo sirio a varios Estados miembros, como a continuación se detallará.

Además de este vínculo convencional, desde la celebración de la Conferencia de Barcelona de 1995, Siria participa en el denominado "Proceso de Barcelona", si bien con resultados muy modestos. Por una parte, por lo que se refiere a la aplicación del programa MEDA I durante el período 1995-1999 en las relaciones bilaterales con los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo, en el caso de Siria se presupuestó una ayuda económica de 99 millones de euros, pero no se efectuó ningún pago durante dicho período. En aplicación del Programa MEDA II (2000-2006), en el caso de Siria se presupuestó una ayuda económica de 180 millones, de los cuales se hicieron efectivos un total de 91 millones de euros¹⁶.

Por otra, por lo que respecta a la Política Europea de Vecindad, a diferencia de otros Estados de la Cuenca Sur del Mediterráneo, no ha sido posible aprobar el Plan de acción con Siria, por el motivo de que el proyectado Acuerdo de Asociación con este Estado no ha entrado en vigor. En efecto, las negociaciones para la conclusión de un Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Siria se iniciaron en 1998 y finalizaron en octubre de 2004. Pero el Consejo no acordó la firma de dicho acuerdo por la oposición expresa de Holanda, Estado miembro que alegaba la situación de vulneración grave de los DH en Siria como motivo para retrasar *sine die* la firma del acuerdo con este Estado de la ribera sur del Mediterráneo. No obstante, tras la evolución de la política regional mantenida por Siria con respecto a Israel y Líbano¹⁷ y la incorporación en 2008 de Siria a la Unión por el Mediterráneo, la Comisión Europea y el Gobierno de Al-Assad negociaron la firma de

destinatarios de las sanciones, sin que hasta la fecha este Comité haya elaborado lista alguna: <http://www.un.org/sc/committees/1636/>.

¹⁵ *Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria*, 18.1.1977, DO L 269, 27.9.1978. En vigor desde el 1 de noviembre de 1978.

¹⁶ Datos que ofrece BLANC ALTEMIR, A., *La UE*, *Op. cit.*, pp. 81-83. Cf. sobre la ejecución de los programas MEDA I y II en los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo, PIETERS, K., *The Integration of the Mediterranean Neighbours into the EU Internal Market*, La Haya, 2010, pp. 50-56.

¹⁷ Más en concreto, tras celebrarse un acuerdo entre el Líbano y Siria en el Eliseo el 12 de julio de 2008 (apadrinado por Francia, la antigua potencia mandataria), con el que ambos Estados acordaban normalizar sus relaciones mediante la apertura de sus respectivas embajadas por primera vez desde su independencia, el presidente Sarkozy visitó Damasco el 3 de septiembre de 2008, con el objetivo de relanzar las relaciones entre Siria y Francia: ÁLVAREZ-OSSORIO, I., *Siria...*, *op. cit.*, p. 208.

una versión revisada del Acuerdo de Asociación. En octubre de 2009 el Consejo decidió proponer, como es sabido por unanimidad, la firma del Acuerdo, si bien las autoridades sirias solicitaron un período de tiempo adicional para examinar el texto¹⁸.

Dado que el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación negociado con Siria no ha entrado en vigor, a los efectos del presente artículo no se va a llevar a cabo un análisis de todas sus disposiciones¹⁹. Pero sí conviene destacar que al igual que ocurre en el caso de sus homólogos concluidos con otros Estados de la cuenca sur del Mediterráneo (Túnez, Egipto, Argelia...)²⁰, en su art. 2 se incluye la denominada “cláusula democrática”, según la cual los principios democráticos y el respeto de los DH establecidos por la Declaración Universal de los DH deben inspirar las políticas internas y exteriores de las partes en el Acuerdo y constituyen un “elemento esencial” del Acuerdo²¹. Por su parte, en el art. 136 se prevé que en caso de que una de las Partes en el Acuerdo incumpla las obligaciones recogidas en el mismo, se podrán adoptar las “medidas apropiadas”, regulándose a tal efecto un procedimiento de consultas en el seno del Consejo de Asociación²². En esta dirección, la Decisión relativa a la firma de este

¹⁸ Iter procesal que explica la UE en la página web de su Servicio Europeo de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/syria/index_en.htm.

¹⁹ Para una valoración de las características comunes que ofrecen los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación negociados con Túnez, Marruecos, Israel, Egipto, Jordania, Líbano, Argelia, La Autoridad Nacional Palestina, y Siria (el único que todavía no está en vigor), *vid.*, BLANC ALTEMIR, A., *La UE...*, *Op. cit.*, pp. 64-73.

²⁰ *Vid.* el art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, en vigor desde el 1 de marzo de 1998, que reza del siguiente modo: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los DH, que inspiran sus políticas internas e internacionales y constituyen un elemento esencial del Acuerdo” (DO L 97, 30.3.1998); el art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra, en vigor desde el 1 de junio de 2004: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del propio Acuerdo, se basarán en el respeto de los principios democráticos y de los DH fundamentales, enunciados en la Declaración Universal de los DH, que fundamenta sus políticas interior y exterior y constituye un elemento fundamental del presente Acuerdo” (DO L 304, 30.9.2004); y el art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra, en vigor desde el 1 de septiembre de 2005: “El respeto de los principios democráticos y de los DH fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de DH, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo” (DO L 265, 10.10.2005).

²¹ “Respect for the democratic principles and fundamental human rights established by the Universal Declaration of Human Rights shall inspire the domestic and external policies of the Parties and shall constitute an essentials element of this Agreement”. El texto del Acuerdo de Asociación con Siria se puede consultar en http://eeas.europa.eu/syria/docs/index_en.htm.

²² La Decisión del Consejo de 19 de agosto de 2009 sobre la firma y aplicación provisional de ciertas disposiciones del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Siria, Documento 9921/09, SY 1, MED 20, de 17 de agosto de 2009, se puede consultar en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09921.en09.pdf>.

acuerdo por parte del Consejo, presenta muchos interrogantes desde la perspectiva de la supuesta capacidad de las autoridades sirias para cumplir el art. 2 del mismo, dado el lamentable balance que durante las últimas décadas ofrece el Gobierno sirio por lo que se refiere al incumplimiento de los principios democráticos y a la vulneración grave de los DH, como acaba de ser señalado.

A este respecto, durante el período comprendido entre 2007 y 2010, por tanto los años inmediatamente anteriores al inicio de las revueltas populares en Siria, las prioridades de la política exterior de la UE en sus relaciones con Siria se explicaban oficialmente por parte de la Comisión Europea en dos documentos, que en conjunto destilaban una desproporcionada dosis de optimismo sobre la capacidad de influencia de la UE en la evolución y mejoras a favor de la democracia y el respeto de los DH en Siria. Según la postura oficial que se manifiesta en el primer Documento de 2007, con carácter general existe un mutuo beneficio en estrechar las relaciones entre la UE y Siria, dada la importancia de este Estado para la estabilidad de la región²³. En esas fechas la UE planteaba los “key political challenges ahead” que se debían apoyar en el marco de sus relaciones con Siria del siguiente modo: *en el ámbito interno*, la UE se proponía promocionar el proceso de reformas políticas, dirigidas a la efectiva separación de poderes y el respeto de los derechos humanos en el marco de una sociedad pluriconfesional; *en el ámbito de las relaciones exteriores*, la UE se proponía la mejora de las relaciones entre Siria y sus Estados vecinos, en particular con Líbano; suavizar las tensiones con Estados Unidos; la firma del Acuerdo de Asociación, y que Siria llegará a una solución negociada con Israel con relación al conflicto sobre los Altos del Golán²⁴.

Asimismo, en el marco del exagerado optimismo que entonces presidía la postura oficial de la UE de las relaciones con Siria, en el citado documento se destaca que la UE es el principal donante de ayuda económica a Siria, con un total de 97,5 millones euros durante el Programa MEDA I (1995-1999) y 180 millones de euros durante el Programa MEDA II (2000-2006), sin que se aclare, como ya se ha precisado con anterioridad, que buena parte de esas cantidades finalmente no se ejecutaron para llevar a cabo los proyectos previstos; a lo que se deben añadir un total de 925 millones de euros prestados a Siria por el Banco Europeo de Inversiones durante la última década²⁵. Según la postura oficial de la UE, la ayuda financiera ofrecida a Siria ha sido destinada

²³ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. Strategy Paper 2007-2013 & National Indicative Programme 2007-2010*, Bruselas, 2007, p. 4; consultado en http://eeas.europa.eu/syria/docs/index_en.htm.

²⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. Strategy Paper 2007-2013...*, *Op. cit.*, p. 5.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. Strategy Paper 2007-2013...*, *Op. cit.*, p. 19 y cuadros y estadísticas con el desglose por partidas de la cooperación financiera de la UE destinada a Siria en pp. 52-56.

principalmente a poner en práctica las cinco prioridades que la UE definió con vistas a su implementación durante el período 2002-2006, a saber las siguientes: “(i) institution building; (ii) industrial modernisation; (iii) human resources development; (iv) trade enhancement; and (v) human rights/rule of law/civil society”²⁶.

Para el período 2007-2013 la UE había diseñado tres grandes objetivos a cumplir en sus relaciones con Siria, para los que había presupuestado un total de 130 millones de euros. En primer lugar, apoyar las reformas políticas y administrativas; más en concreto, modernizar la administración, continuar con el proceso de descentralización, consolidar la vigencia del principio del Estado de derecho, e impulsar el respeto de los DH. En segundo lugar, apoyar las reformas económicas y los preparativos para la celebración del Acuerdo de Asociación y la incorporación de Siria a la Organización Mundial del Comercio. Y en tercer lugar, apoyar las reformas sociales, dirigidas a desarrollar el capital humano, la salud y la protección social y en general adoptar medidas para acompañar el proceso de transición hacia una económica de mercado²⁷.

Tres años más tarde, en 2010 la Comisión Europea ofrecía el siguiente resumen de las relaciones entre la UE y Siria, en el que se trasluce una valoración en alguna medida positiva de la política exterior mantenida por el Gobierno sirio durante los últimos años, del siguiente modo:

“At regional level, the Euro-Mediterranean Partnership, known as the Barcelona process, was relaunched at the Paris Summit in July 2008 as the Union for the Mediterranean. Syria is one of the 43 partners forming this partnership. Syria’s relations with EU Member States have gained momentum since 2008. A general consensus in favour of EU engagement with Syria emerged in 2009, recognising Syria’s key role in a number of critical issues in the region. Rapprochement and renewed engagement are evidenced by the increasing number of high-level visits between Syria and the EU. This has been prompted by a number of positive developments in Syria’s regional policies, such as the establishment of diplomatic relations with Lebanon, Syria’s engagement in indirect peace talks with Israel during the second half of 2008, and rapprochement with Arab neighbours such as Iraq and Saudi Arabia. The process of negotiating the EU-Syria Association Agreement was re-launched in late 2008. Member States agreed to proceed with its signature in October 2009, Syria is expected to indicate when the Agreement

²⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. Strategy Paper 2007-2013...*, *Op. cit.*, p. 19.

²⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. Strategy Paper 2007-2013 & National Indicative Programme 2007-2010*, Bruselas, 2007, p. 23 y explicación de cada uno de estos tres objetivos en pp. 24-29.

can be signed jointly so that it can enter into force. Pending this decision, technical and financial cooperation remains the main channel for bilateral relations”²⁸.

Debe destacarse que en este documento de 2010 se hace la siguiente valoración, con relación a la aplicación de los objetivos previstos en la Estrategia de la UE durante el período 2007-2013: “Syria has shown openness to promoting women’s and children’s Rights. Advancing on human Rights and democratisation remains a priority. The Association Agreement provides a Framework to advance bilateral dialogue and cooperation in this respect”²⁹. Es por ello que a lo largo de este documento se omite cualquier referencia a los valores democráticos y el respeto de los DH, al considerar que la celebración del Acuerdo de Asociación conllevará la vigencia de una base jurídica que permitirá el diálogo con las autoridades sirias sobre las reformas en estos ámbitos. De hecho, se mantienen las tres prioridades planteadas para el período 2007-2010 ya citadas, si bien la primera de ellas se redacta de manera que se evita toda mención a la efectiva aplicación de los principios democráticos y el respeto de los DH³⁰; en la descripción de esta prioridad se afirma que su objetivo es capacitar a Siria para que sus estructuras administrativas y económicas puedan aplicar las disposiciones del Acuerdo de Asociación en las áreas fundamentalmente económicas y comerciales³¹. Para el período 2011-2013 la UE preveía destinar un total de 129 millones de euros de ayuda económica a Siria, 43 millones de euros al año, frente a los 32 millones al año presupuestados para el período 2007-2010³².

En conjunto se aprecia que hasta principios de 2011 la UE mantenía una posición oficial muy condescendiente en sus relaciones con Siria, por lo general haciendo caso omiso a la existencia de un Gobierno brutalmente represivo en este Estado, claramente incumplidor de los principios democráticos y de los DH, que según el citado art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación deberían regir las relaciones entre las dos

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Syrian Arab Republic. National Indicative Programme 2011-2013*, Bruselas, 2010, p. 3; consultado en http://eeas.europa.eu/syria/docs/index_en.htm. (20.10.2013)

²⁹ *Ibíd.*, p. 5.

³⁰ “1) Support for political and administrative reform - Supporting implementation of the Association Agreement.—Strengthening the capacity of civil society organisations.”

³¹ A saber, las siguientes: “trade, customs, rules of origin, standardisation and technical regulations, competition, anti-dumping and safeguard procedures, intellectual property Rights, right of establishment, sanitary and phytosanitary measures, transport, energy, environment, agriculture, research, telecommunications, statistics, public health and justice”: EUROPEAN COMMISSION, *Syrian...*, *op. cit.*, p. 6 y descripción en pp. 6-9. Las otras dos prioridades se enuncian del siguiente modo: “2) support for economic reform. -Fostering entrepreneurship and the competitiveness of enterprises. -Support for energy efficiency and the use/development of renewable energy sources. 2) Support for social reform. -Sustainable development of targeted rural areas. -Reforming the education sector”: p. 6 y descripción en pp. 9-18.

³² *Ibíd.*, p. 19.

partes de este tratado internacional, una vez este texto convencional entrara en vigor. Durante estos últimos años previos a la llamada “primavera árabe”, las prioridades de la UE y sus Estados miembros en sus relaciones con Siria se centraban en respaldar el papel que podía jugar el Gobierno de este Estado a favor de la estabilidad en la región del Oriente Medio -en particular con relación al Líbano y al conflicto palestino-israelí-- y en su caso en el desarrollo de relaciones económicas y comerciales, sobre todo centradas en la compra de las limitadas capacidades de exportación de petróleo por parte de Siria, a las que después se hará referencia.

De otro modo no se explica que durante estas dos últimas décadas la UE y sus Estados miembros no aplicarán ningún tipo de medida restrictiva como respuesta a las vulneraciones graves y masivas de los DH responsabilidad del Gobierno sirio. Aunque la capacidad de influencia de la UE sobre un régimen tan represor y hermético como el encabezado por los Assad, que como ya se ha señalado ha venido contando con el apoyo político, económico y militar de Irán y de la Federación Rusa, fuera bastante reducida, al menos para salvaguardar su posición pública frente a las violaciones del ordenamiento internacional responsabilidad del Gobierno sirio, la UE podría haber aplicado alguna medida de carácter preventivo, como por ejemplo puede ser un embargo de armas, por simbólicos que en la práctica podrían haber sido sus efectos, como después se volverá a insistir³³. En esta misma dirección, como se insistirá en el siguiente epígrafe, durante las dos últimas décadas la UE y sus Estados miembros podrían haber adoptado una actuación mucho más comprometida con la defensa del respeto de los DH en Siria en el seno de los órganos internacionales de control, como es el caso del CDH. Por el contrario, como se acaba de comprobar, el Consejo de la UE decidió en 2009 la firma del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, apostando así en última instancia por ofrecer cierta legitimidad internacional a un régimen fuertemente represivo como el dirigido con mano de hierro por el clan de los Assad.

Buena prueba de esta postura eminentemente contemplativa ante las graves violaciones de los DH protagonizadas por el Gobierno sirio, la constituye el informe anual sobre los DH y la democracia publicado por la Comisión Europea en mayo de 2010, en el que de forma muy lacónica se da cuenta del estado de las relaciones entre Siria y la UE, a saber: se hace referencia a que está pendiente la firma del Acuerdo de Asociación; se insiste en la preocupación de la UE por la situación de los DH en Siria, en especial con

³³ Como ya se ha señalado, la Federación Rusa ha sido y sigue siendo el con mucho principal abastecedor de armas y de material de doble uso al régimen de Al-Assad. Aunque también se debe destacar que durante la última década algunos Estados miembros de la UE, como Austria, Italia y Francia, han vendido armas y material de doble uso al régimen Sirio: *vid.* en concreto los datos que se ofrecen en el informe de AMNESTY INTERNATIONAL, *Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty*, Londres, 2011, pp. 55-56.

relación a los defensores de los DH; se explica que las autoridades sirias son reacias a mantener diálogos con la UE sobre DH invocando su soberanía nacional; y se agradece la colaboración de las autoridades sirias para hacer posible la distribución de la ayuda humanitaria dirigida a los refugiados iraquíes que llegan a territorio sirio³⁴. Nada más.

Como se va a comprobar en el siguiente epígrafe, la UE va a cambiar claramente su postura oficial en las relaciones con Siria, y ¡además lo va a tratar de hacer incluso con carácter retroactivo! En este sentido, se puede consultar el informe anual de la UE sobre DH y democracia en el mundo en 2010, que aunque da cuenta del período comprendido durante el año inmediatamente anterior al estallido de las revueltas populares, mantiene un tono mucho más crítico con el régimen sirio, lo que seguramente se puede explicar porque se trata de un informe elaborado a mediados de 2011. En este informe el apartado sobre Siria se inicia con la contundente afirmación de que se siguen [sic] cometiendo violaciones generalizadas de los DH en este Estado de Oriente Medio³⁵. Lo que desde luego supone un cambio brusco en la valoración jurídica de la situación en Siria en comparación con el Informe anterior, a pesar de que la situación en materia de DH en este Estado mediterráneo no hubiera cambiado apreciablemente de 2009 a 2010. En el mismo informe se añade que la UE y más en particular la Alta Representante llevaron a cabo declaraciones públicas “instando” a las autoridades sirias a respetar sus compromisos internacionales sobre DH, a liberar a los presos políticos y más en concreto expresaron su preocupación por el trato ofrecido por las autoridades sirias a tres destacados defensores de los DH; aunque se reconoce que “las autoridades sirias rechazaron el llamamiento de la UE aduciendo que era una interferencia en sus asuntos internos y el doble rasero aplicado por la UE en lo referente a las normas sobre DH”. Con relación a la celebración del Acuerdo de Asociación, se manifiesta lo siguiente:

“Siria siguió sin dar respuesta a la invitación de la UE a firmar el Acuerdo de Asociación UE-Siria, pendiente desde octubre de 2009, con el pretexto de que las autoridades exigían que se examinaran las consecuencias políticas y económicas del acuerdo. Las quejas sobre el enfoque de la UE en materia de DH fue también un factor de las reservas de Siria. La inexistencia de un acuerdo de asociación, y su correspondiente mecanismo de diálogo, privó a la UE y a Siria de un marco

³⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Human Rights and democracy in the world. Report on EU action July 2008 to december 2009*, Bruselas, mayo de 2010, pp. 122-123.

³⁵ “En 2010 se siguieron produciendo en Siria violaciones generalizadas de los DH. Las leyes de excepción continuaron utilizándose para justificar las violaciones de la libertad de expresión y asociación y de otros derechos civiles y políticos, las desapariciones forzadas, los abusos cometidos con los presos, la prohibición de viajar, las detenciones arbitrarias y los procesos injustos. Los defensores de los DH siguieron viéndose sometidos a acoso, incluidas las peticiones de los servicios de seguridad de no asociarse con diplomáticos extranjeros que se interesan por la situación de los DH en Siria”: p. 132 del Informe citado en la siguiente nota a pie.

regular y estable para discutir sobre las preocupaciones por los DH y la democracia³⁶.

La redacción de estos párrafos trasluce la intención de descargar toda posible responsabilidad por parte de la UE sobre la situación de los DH en un Estado dirigido por un Gobierno manifiestamente represor, con el que sin embargo la UE pretendía celebrar nada menos que un acuerdo de Asociación, y respecto del que hasta mayo de 2011 no se adoptará ninguna medida de presión efectiva como respuesta a las violaciones graves y masivas de los DH responsabilidad del régimen de los Assad. Violaciones que si bien comete con especial intensidad y a gran escala durante estos tres últimos años, también las ha protagonizado durante las dos últimas décadas de forma muy notoria³⁷.

III. LA ACTUACIÓN DE LA UE ANTE LA CRISIS SIRIA

1. De la postura dubitativa en los inicios de la crisis, a la condena contundente de las violaciones graves y masivas de los DH

Ante las manifestaciones públicas de protesta y la respuesta en forma de brutal represión de la que es responsable el Gobierno sirio en los primeros meses de 2011, llama la atención la excesiva prudencia con la que se manifiesta en su Declaración de 22 de marzo de 2011 la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (a partir de ahora, Alta Representante), en la que se limita a condenar los actos de violencia gubernamental y a solicitar a las autoridades sirias que cumplan sus compromisos internacionales sobre DH³⁸. Por su parte, en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 24 y 25 de marzo de 2011, mucho más centradas en Libia, también se condena con relación a Siria la “escalada de violencia y el uso de la fuerza contra los manifestantes”, y se insta “a todas las partes implicadas a que acometan un diálogo auténtico y constructivo sin demora ni condiciones previas”, incluyendo dentro del mismo saco a estos efectos a Siria, Yemen y Bahréin³⁹. La dubitativa postura que mantuvo la UE durante los primeros meses de las revueltas en Siria se debió al respaldo

³⁶ Informe anual de la UE sobre DH y democracia en el mundo en 2010, 11501/2/11 REV, de 26 de septiembre de 2011, p. 133. Y se da cuenta de la preparación de dos proyectos “clave” financiados por la UE, los dos con una cuantía total de 5 millones de euros; el primero destinado a reformar y modernizar el sistema judicial sirio, y el segundo destinado a reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil.

³⁷ Cf. SOROETA LICERAS, J., “La condicionalidad política en los tratados internacionales entre la Unión Europea y los Estados del Mediterráneo Meridional”, en QUEL LÓPEZ, F.J. (dir.) y BOLLO AROCENA, M.D. (coord.), *Intereses públicos, intereses privados, su defensa y colisión en el Derecho Internacional*, Navarra, 2013, pp. 182-186 y nota a pie número 38.

³⁸ 8103/1/11 REV 1, PRESSE 78, de 22 de marzo de 2011.

³⁹ EUCO 10/1/11 REV 1, CO EUR 6, CONCL 3, de 20 de abril de 2011, párrafo 23.

que algunos de sus Estados miembros todavía prestaban al Gobierno de Bachar Al-Assad, en particular la antigua potencia mandataria, Francia, y también otros Estados como Alemania y España⁴⁰, teniendo en cuenta sobre todo el papel que podía jugar el régimen sirio para la estabilidad de la región del Oriente Medio, y más en particular con relación a Israel y Líbano⁴¹.

Así se explica que no fuera hasta el 12 de abril de 2011, cuando el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE manifiesta su preocupación por la situación en Siria, deplora la pérdida de vidas humanas y solicita a las autoridades sirias la inmediata liberación de las personas detenidas y que ofrezcan una respuesta urgente ante las legítimas demandas de la población siria⁴². El Consejo de la UE adopta las primeras medidas restrictivas el 9 de mayo de 2011, tras el anuncio llevado a cabo por la Alta Representante en su declaración de 29 de abril de 2011⁴³, medidas de las que se dará cuenta en el subepígrafe III.5. Si bien, se puede avanzar que se trata de medidas dirigidas contra trece altos cargos de la administración civil, policial y militar siria, principales responsables de la represión --aunque se deja fuera de esta lista al Presidente Al-Assad--, y de un embargo de armas y material antidisturbios. Según la Alta Representante, estas medidas son una respuesta a la vulneración por parte de las autoridades sirias de “los principios universales de respeto de los DH y las libertades

⁴⁰ Más en concreto, el 15 de marzo de 2011 la entonces Ministra de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez visitó Siria y mostró públicamente su apoyo al Gobierno de Bachar Al-Assad; en rueda de prensa conjunta con su homólogo sirio afirmó que en cada país árabe “el ritmo de las reformas es diferente, teniendo en cuenta sus circunstancias”; y eludió cualquier valoración sobre la situación de los DH en Siria: *El País*, 15.3.2011. En junio, la Ministra española manifestó públicamente que Al-Assad todavía podía recuperar su legitimidad si iniciaba un proceso de reformas políticas, a pesar de que en esas fechas el número de muertos por la represión gubernamental ya superaba el millar: *El Mundo*, 9.6.2011. Además, el propio Presidente del Gobierno español, Rodríguez Zapatero envió, al parecer en secreto y con pasaporte ordinario y no diplomático, a su entonces Secretario General de la Presidencia, Bernardino León -quien sería posteriormente nombrado como Enviado Especial de la UE para el Sur del Mediterráneo--, para que propusiera a Al-Assad un plan de paz basado en tres puntos: cese de la represión; celebración en Madrid de una conferencia en la que participen todas las fuerzas sirias, en la que se acuerde un calendario para la transición política y se nombre a un gobierno en el que participen todos los grupos políticos sirios en la oposición; España y Turquía, colíderes de la denominada “Alianza de Civilizaciones”, auspiciarían este plan de paz; el Gobierno español podría ofrecer asilo diplomático al Presidente Al-Assad cuando abandonase el poder en Siria: *El País*, 15.8.2011. Cabe recordar también, que en 2006 el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, fue el primer ministro de un Estado occidental que visitó Damasco tras el asesinato del Presidente libanés Rafic Hariri, supuestamente organizado desde el servicio secreto sirio, lo que desde luego no fue bien visto por la administración estadounidense liderada por el Presidente Bush.

⁴¹ Cf. ÁLVAREZ OSSORIO, I., y RUIZ DE ELVIRA, I., “La Intifada siria...”, *loc. cit.*, p. 202; BERG, C., “Lebanon and Syria”, en PETERS, J. (ed.), *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, New York, 2012, 93-108, pp. 101-102; BLANC ALTEMIR, A., “La comunidad internacional ante la llamada ‘primavera árabe’”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C., (dir.) y CERVELL HORTAL, M.J., (coord.), *Nosotros y el Islám*, Murcia, 2012, 46-84, pp. 75-78.

⁴² 8871/11, COMAG 52, PESC 472, de 12 de abril de 2011.

⁴³ 9512/1/11 REV 1, PRESSE 115, de 29 de abril de 2011.

fundamentales”, y están dirigidas a “poner término inmediatamente a la violencia e introducir rápidamente una verdadera reforma política global, que constituye el único modo de propiciar la paz y la estabilidad para Siria a largo plazo”⁴⁴.

En los siguientes meses la UE adoptará nuevas medidas restrictivas y endurecerá notablemente el tono de condena ante la represión que protagoniza el Gobierno sirio, hasta el punto de solicitar públicamente la renuncia del Presidente Al-Assad, por primera vez mediante la Declaración de la Alta Representante de 18 de agosto de 2011⁴⁵. En la postura pública de la UE se aprecia una evolución dirigida a exigir el cese de la violencia, el respeto de los DH y una efectiva transición política hacia la democracia, para lo que paulatinamente se van endureciendo las medidas restrictivas para presionar al régimen sirio. En el marco de esta evolución, la UE exige en repetidas ocasiones que Al-Assad dimita inmediatamente para hacer posible una transición pacífica y democrática; la UE también solicita a las autoridades sirias que permitan el acceso de las ONGs y organismos internacionales para que distribuyan ayuda humanitaria a la población, así como que permitan el trabajo de los medios de comunicación internacionales y los observadores independientes en todo el territorio sirio y garanticen su seguridad; la UE condena los ataques contra el personal diplomático; solicita al Consejo de Seguridad de NU (CS en adelante) que asuma la responsabilidad que le corresponde con relación a la situación de Siria, y en particular la UE defiende que el CS debe remitir la situación en Siria a la Corte Penal Internacional; la UE apoya las iniciativas de solución del conflicto propuestas desde NU y la Liga Árabe, a las que se hará referencia en el subepígrafe III.3; asimismo, la UE condena el “horrible ataque químico” perpetrado el 21 de agosto de 2013, que según la UE “constituyó una notoria violación del Derecho internacional, lo que equivale a un crimen contra la humanidad y a un crimen de guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”⁴⁶; y apoya la aplicación de la Resolución 2118 (2013) del CS en la que se decide el desarme químico de Siria. La postura oficial del Consejo de la UE se va manifestando en las Conclusiones que se adoptan en los

⁴⁴ 9912/11, PRESSE 125, de 9 de mayo de 2011. *Vid.* también su Declaración de 18 de mayo, en la dirección de aumentar la presión para conseguir estos objetivos a través de la aplicación de otras medidas restrictivas: 9512/2/11 REV 2, PRESSE 115.

⁴⁵ 13488/11, PRESSE 282, de 18 de agosto de 2011: “Las promesas de reforma del Presidente han perdido toda credibilidad puesto que las reformas no pueden llevarse a cabo bajo una permanente represión. La UE observa la pérdida total de legitimidad de Bashar Al-Assad frente al pueblo sirio y la necesidad por ello de apartarse”. Esta postura se mantendrá en las declaraciones oficiales que la UE hace públicas a lo largo de 2012 y principios de 2013. Por ejemplo, en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 7 y 8 de febrero de 2012, se afirma lo siguiente: “Manifiesta su respaldo a las aspiraciones del pueblo sirio y de la Coalición Nacional de Fuerzas Revolucionarias y de Oposición de Siria como representante legítima del pueblo sirio, y resalta la necesidad de que se produzca la transición política hacia un futuro sin Assad y su régimen ilegítimo”: EUCO 3/13, CO EUR 1, CONCL 1, de 8 de febrero de 2013.

⁴⁶ 15063/13, SY 16, COMAG 102, COHAFA 116, PESC 1254, de 21 de octubre de 2013, p. 3

Consejos de 23 de mayo de 2011⁴⁷, 20 de junio de 2011⁴⁸, 18 de julio de 2011⁴⁹, 10 de octubre de 2011⁵⁰, 14 de noviembre de 2011⁵¹, y 1 de diciembre de 2011⁵², así como en los que se celebran a lo largo de 2012 y 2013⁵³. Si bien, debe puntualizarse, como más adelante se volverá a insistir, que en los últimos Consejos celebrados durante la segunda mitad de 2013 y primeros meses de 2014, la UE se “olvida” de exigir que el Presidente Al-Assad debe ser apartado del poder⁵⁴.

2. La labor de la UE en el Consejo de DH

Un apartado específico merece ser dedicado a la actividad dirigida a la condena de las violaciones de los DH cometidas en Siria, en el seno del Consejo de DH de NU (CDH), desplegada por la representación de la UE ante NU, en estrecha coordinación con las representaciones de los Estados de la UE ante la organización mundial. A este respecto, se debe traer a colación la celebración de las 16^a, 17^a, 18^a y 19^a sesiones extraordinarias del CDH, dedicadas a la situación de los DH en la República Árabe Siria, que tuvieron lugar el 29 de abril, el 22 y 23 de agosto, el 2 de diciembre de 2011 y el 1 de junio de 2012, respectivamente.

En la primera se aprobó la Resolución titulada “La situación actual de los DH en la República Árabe Siria en el contexto de los acontecimientos recientes”, con la que se condena “inequívocamente” el recurso a la violencia contra manifestantes pacíficos, se “insta” al Gobierno sirio para que ponga fin a las violaciones de los DH y libere a los presos políticos y se solicita al Alto Comisionado de las NU para los DH que envíe una misión a Siria para que investigue las violaciones de los DH⁵⁵. En la segunda, se aprobó la Resolución “la situación de los DH en la República Árabe Siria”, con la que el CDH

⁴⁷ 10580/11, COMAG 71, PESC 661, de 23 de mayo de 2011.

⁴⁸ 11801/11, COMAG 81, PESC 804, COHAFSA 70, de 20 de junio de 2011.

⁴⁹ 13008/11, COMAG 95, PESC 988, COHAFSA 80, SY 3, de 18 de julio de 2011.

⁵⁰ 15309/11, PRESSE 357, PR CO 59, de 10 de octubre de 2011.

⁵¹ 16870/11, COMAG 117, PESC 1453, COHAFSA 107, SY 8, de 14 de noviembre de 2011.

⁵² 17965/11, COMAG 129, PESC 1584, COHAFSA 117, SY 10, de 1 de diciembre de 2011.

⁵³ Con relación a los celebrados en 2012, se pueden citar, entre otros, los siguientes: 5633/12, COMAG 4, PESC 79, COHAFSA 8, SY 2, de 23 de enero de 2012; 6943/12, COMAG 16, PESC 240, COHAFSA 19, SY 7, de 27 de febrero de 2012. Respecto de los celebrados en 2013, se pueden citar, entre otros los siguientes: 6491/13, COMAG 22, PESC 181, COHAFSA 23, SY 3, de 18 de febrero de 2013; 15063/13, SY 16, COMAG 102, COHAFSA 116, PESC 1254, de 21 de octubre de 2013; 16194/13, SY 18, COMAG 114, COHAFSA 126, PESC 1369, de 18 de noviembre de 2013.

⁵⁴ 15063/13, SY 16, COMAG 102, COHAFSA 116, PESC 1254, de 21 de octubre de 2013; 16194/13, SY 18, COMAG 114, COHAFSA 126, PESC 1369, de 18 de noviembre de 2013.

⁵⁵ Resolución A/HRC/RES/S-16/1: CDH, *Informe del Consejo de DH sobre su 16º período extraordinario de sesiones*, A/HRC/S-16/2.

condena “enérgicamente” las violaciones graves y sistemáticas de los DH por las autoridades sirias, exige su cese inmediato y decide crear una comisión de investigación internacional independiente encargada de investigar las violaciones de los DH cometidas desde marzo de 2011, en concreto con el objetivo de identificar a los autores de dichas violaciones⁵⁶. Por su parte, la tercera sesión extraordinaria dio como resultado la adopción de una nueva Resolución con el mismo título, con la que de nuevo se condena “enérgicamente” las violaciones generalizadas, sistemáticas y graves de los DH cometidas por las autoridades sirias, y se decide establecer el mandato de un relator especial sobre la situación de los DH en la República Árabe Siria, una vez que haya expirado el mandato de la mencionada Comisión de Investigación⁵⁷. La última de las sesiones extraordinarias concluyó con la aprobación de otra Resolución, en la que además de reiterarse la condena de las violaciones graves de los DH, se exige a las autoridades sirias que permitan el acceso a las organizaciones humanitarias a todo el territorio, y se hace un llamamiento para que se aplique el Plan de seis puntos del Enviado Especial Conjunto de las NU y la Liga de los Estados Árabes, que se incluye como anexo a la resolución 2042 del CS de la que se dará cuenta a continuación⁵⁸.

La primera de las sesiones extraordinarias se celebró a iniciativa de la Representación Permanente de Estados Unidos ante NU, con el apoyo de 16 Estados miembros del CDH, incluidos todos los Estados de la UE que en aquel momento formaban parte del CDH; asimismo, el resto de Estados de la UE también apoyaron la propuesta de Estados Unidos en su condición de Estados Observadores ante el CDH. En los debates que tuvieron lugar en el CDH intervino el Estado que durante ese semestre ejercía la Presidencia del Consejo, Hungría, para manifestar la postura de la UE. La citada Resolución fue aprobada por 26 votos a favor, incluidos todos los Estados de la UE que eran miembros del CDH⁵⁹.

Las dos siguientes se celebraron a iniciativa de la Misión Permanente de Polonia y el Observador Permanente de la UE ante la Oficina de las NU en Ginebra, en nombre de un total de 70 Estados, o bien miembros del CDH, o bien observadores en el mismo. En

⁵⁶ Resolución A/HRC/RES/S-17/1: CDH, *Informe del Consejo de DH sobre su 17º período extraordinario de sesiones*, A/HRC/S-17/2.

⁵⁷ A/HRC/RES/S-18/1: CDH, *Informe del Consejo de DH sobre su 18º período extraordinario de sesiones*, A/HRC/S-18/2. Como Relator Especial es nombrado Paulo Sérgio Pinheiro, quien ha desempeñado el cargo de Presidente de la citada Comisión de Investigación.

⁵⁸ A/HRC/RES-19/1: CDH, *Informe del Consejo de DH sobre su 19º período extraordinario de sesiones*, A/HRC/S-19/2.

⁵⁹ En concreto, Bélgica, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Polonia y Reino Unido. La citada resolución recibió 9 votos en contra (Bangladesh, China, Cuba, Ecuador, Federación de Rusia, Gabón, Malasia, Mauritania y Pakistán), y 7 abstenciones (Arabia Saudita, Camerún, Djibouti, Nigeria, Tailandia, Ucrania, Uganda): CDH, *Informe del Consejo de DH sobre su 16º período extraordinario de sesiones*, A/HRC/S-16/2.

el CDH intervino el Estado que durante ese semestre ejercía la Presidencia del Consejo, Polonia, para manifestar la postura de la UE. Las citadas Resoluciones sobre Siria fueron aprobadas con el voto a favor de, entre otros, todos los Estados de la UE que en aquel momento formaban parte del CDH⁶⁰.

La última se celebró a iniciativa de los Representantes Permanentes de Arabia Saudita, Dinamarca, Kuwait, Qatar y Turquía, la Embajadora de la UE ante la Oficina de NU en Ginebra y la Embajadora de Estados Unidos ante el CDH, con el apoyo, entre otros, de todos los Estados de la UE. Todos los Estados de la UE votaron a favor de la citada Resolución. En el seno del CDH intervino Dinamarca en nombre de la UE para defender la propuesta de Resolución⁶¹.

Asimismo, en la 19ª sesión ordinaria del CDH, celebrada en Ginebra del 27 de febrero al 23 de marzo de 2012, también se debatió, entre otras cuestiones, sobre la situación en Siria. Todos los Estados de la UE que en ese momento formaban parte del CDH votaron a favor de la Resolución sobre Siria⁶². Más en particular, la Delegación de la UE ante NU intervino en el CDH con motivo del debate urgente sobre Siria, a requerimiento de la Alta Representante, para pronunciarse sobre las violaciones graves y masivas de los DH cometidas en este Estado, endosando la calificación de crímenes contra la humanidad propuesta por la Comisión Internacional de Investigación sobre Siria⁶³. La propia Delegación de la UE en NU califica de “excelentes” los resultados obtenidos con la celebración de la 19ª sesión ordinaria del CDH, y se atribuye la iniciativa de haber conseguido la aprobación de cinco resoluciones, una de ellas la citada Resolución sobre Siria⁶⁴. A lo largo de 2012 y 2013 la UE ha mantenido esta línea de actuación en el CDH,

⁶⁰ Más en concreto, los resultados en la votación fueron los siguientes: en la 17ª sesión extraordinaria por 33 votos a favor, incluidos todos los Estados de la UE que también eran miembros del CDH (Austria, Bélgica, República Checa, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía y España), 4 en contra (China, Cuba, Ecuador y Federación de Rusia) y 9 abstenciones (Angola, Bangladesh, Camerún, Djibouti, Filipinas, India, Malasia, Mauritania y Uganda); y en la 18ª sesión extraordinaria por 37 votos a favor, con el apoyo de los citados Estados de la UE, 4 en contra (China, Cuba, Ecuador y Federación Rusa) y 6 abstenciones (Angola, Bangladesh, Camerún, Filipinas, India y Uganda).

⁶¹ Que fue aprobada por 41 votos a favor, los votos en contra de China, Cuba y Federación Rusa, y las abstenciones de Ecuador y Uganda.

⁶² A/HRC/RES/19/1, “El incremento de violaciones graves de los DH y el deterioro de la situación humanitaria en la República Árabe Siria”, de 1 de marzo de 2012. Se trata de Austria, Bélgica, República Checa, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía y España.

⁶³ Vid. la intervención de la Delegación de la UE, a solicitud de la Alta Representante, en el Debate urgente sobre Siria en el CDH, de 28 de febrero de 2012, en el sitio web de la delegación de la UE en la sede de Ginebra de NU: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/eu_statments/index_en.htm.

⁶⁴ Sobre Siria, Myanmar, Corea del Norte, libertad de religión y de creencias, y derechos del niño. Asimismo, se felicita por la aprobación de un buen número de Resoluciones, entre otras, sobre Sri Lanka, Yemen y Libia: Vid. la declaración de la Delegación permanente de la UE en NU -sede de

dirigida a condenar las violaciones de los DH que se cometen en Siria, a exigir a las autoridades sirias el cese de tales violaciones y más en concreto que permitan el libre acceso a todo el territorio sirio de los mecanismos de control de los DH y las organizaciones humanitarias; asimismo, la UE manifiesta su apoyo a los trabajos que lleva a cabo la citada Comisión de Investigación; además, en el seno del CDH la UE ha exigido que Al-Assad abandone el poder⁶⁵. La mayoría de estas medidas -a excepción de esta última-- han sido reivindicadas y reiteradas por el CDH en las resoluciones aprobadas durante este período de tiempo, adoptadas con mayorías muy holgadas⁶⁶.

Por tanto, como respuesta a las violaciones graves y masivas de los DH cometidas en el contexto de las revueltas internas y el posterior conflicto armado en Siria, la acción exterior de la UE ante el CDH ha sido firme y efectiva, gracias a la unidad demostrada por los Gobiernos de los 28 Estados miembros, a la hora de condenar contundentemente tales violaciones responsabilidad de las autoridades sirias, así como de algunos de los grupos armados de la oposición, y proponer primero la creación de una comisión de investigación y después el nombramiento de un Relator especial. Asimismo, en el seno del CDH la UE ha respaldado la propuesta lanzada, entre otros, por la Alta Comisionada de las NU para los DH, según la cual el CS debe remitir la situación de la República Árabe Siria a la Corte Penal Internacional⁶⁷.

En definitiva, durante estos tres últimos años la actuación de la UE en el seno del CDH en el asunto de Siria merece una valoración positiva, en el marco, claro está, de las

Ginebra-- de 29 de marzo de 2012, titulada "UN Human Rights Council 19th session ends with excellent results", que se puede consultar en el sitio web citado en la anterior nota a pie.

⁶⁵ Vid. las intervenciones del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo en nombre de la UE ante el CDH, en el sitio web de la Delegación Permanente de la UE ante NU, http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/eu_statments/human_right/index_en.htm.

⁶⁶ Vid. las resoluciones A/HRC/RES/20/22, de 16 de julio de 2012 (adoptada con el voto en contra de China, Cuba, Federación de Rusia y las abstenciones de Filipinas, India y Uganda); A/HRC/RES/21/26, de 17 de octubre de 2012 (adoptada con el voto en contra de China, Cuba, Federación de Rusia y las abstenciones de Filipinas, India y Uganda); A/HRC/RES/22/24, de 12 de abril de 2013 (adoptada con el único voto en contra de Venezuela -Cuba, la Federación Rusa y China ya no son miembros del CDH-- y las abstenciones de Ecuador, Filipinas, India, Kazajstán y Uganda); A/HRC/RES/23/1, de 19 de junio de 2013 (adoptada con el voto en contra de Venezuela y las abstenciones de Angola, Congo, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Etiopía y Uganda); A/HRC/RES/23/26, de 25 de junio de 2013 (adoptada con el voto en contra de Venezuela y las abstenciones de Angola, Gabón, Ecuador, Etiopía, Filipinas, India, Kazajstán, Pakistán y Uganda); A/HRC/RES/24/22, de 8 de octubre de 2013 (adoptada con el voto en contra de Venezuela y las abstenciones de Ecuador, Etiopía, Filipinas, India, Kazajstán y Kenia).

⁶⁷ El 18 de enero de 2013, la Alta Comisionada de las NU para los DH informó al CS y pidió que se remitiera la situación de la República Árabe Siria a la Corte Penal Internacional; como se señala en el ya citado Informe de la Comisión creada por el CDH, en A/HRC/22/59, de 5 de febrero de 2013. La UE ha respaldado reiteradamente esta propuesta, y en esta dirección se han pronunciado públicamente tanto el Consejo (*vid. inter alia*, las Conclusiones del Consejo en 17515/12, COMAG 132, PESC 1521, COHAFA 157, SY 32, de 10 de diciembre de 2012, p. 3; y 6491/13, COMAG 22, PESC 181, COHAFA 23, SY 3, de 18 de febrero de 2013, p. 4), como la Comisión Europea y la Alta Representante (COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta, op. cit.*, p. 6.).

competencias de que dispone el CDH. No obstante, al mismo tiempo se debe valorar negativamente que también en el seno del CDH la UE haya mantenido una actitud muy indulgente y pasiva frente a las violaciones graves y masivas de los DH responsabilidad del Gobierno sirio cometidas durante las dos últimas décadas. En efecto, en el ámbito del CDH y antes en el de su predecesora, la Comisión de DH, durante los veinte años previos al inicio de las revueltas populares en los primeros meses de 2011, la UE y sus Estados miembros han demostrado muy poco interés por la situación de los DH en Siria⁶⁸; como se ha podido comprobar con carácter general en el epígrafe II del presente trabajo y se volverá a insistir en el último epígrafe del mismo.

3. La acción de la UE en el seno de la Asamblea General de NU

La labor diplomática desplegada por la UE ante NU dirigida a condenar las violaciones de los DH cometidas en Siria durante los últimos tres años, también se ha proyectado a la Asamblea General de NU (AG, a partir de ahora). En el seno del órgano plenario de NU, la UE, en su calidad de Observador ante la AG⁶⁹, y sus Estados miembros de forma coordinada, han patrocinado con éxito varias Resoluciones sobre la situación de los DH en Siria que han sido aprobadas por amplias mayorías, con las que por lo general se refrenda lo dispuesto en las Resoluciones adoptadas previamente en el CDH que se acaban de citar. Si bien, un notable número de Estados se ha abstenido; además de los “incondicionales” detractores respecto de la puesta en práctica de cualquier mecanismo de control sobre DH, que han votado sistemáticamente en contra. Se pueden consultar a este respecto las Resoluciones 66/176, de 19 de diciembre de 2011; 67/183, de 20 de diciembre de 2012, y 68/182, de 18 de diciembre de 2013⁷⁰.

En esta dirección, estas mismas dificultades para alcanzar mayorías amplias se han reproducido ante los esfuerzos de la UE y sus Estados miembros a la hora de patrocinar resoluciones en la AG con las que se aborda de forma holística el conflicto sirio y se plantean propuestas de solución del mismo. En primer lugar, la AG adoptó la Resolución 66/253 A, de 16 de febrero de 2012, con la que fundamentalmente, además de exigir el

⁶⁸ Por ejemplo, se pueden consultar a este respecto los informes de las tres sesiones Ordinarias celebradas por el CDH en 2010, en los que se dedica muy poca atención a la situación de los DH en Siria: A/HRC/13/56; A/HRC/14/37; y A/HRC/15/60.

⁶⁹ Como es sabido, a la UE se le ha concedido el estatuto de “observador reforzado” en la AG: A/RES/65/276, de 10 de mayo de 2011. *Vid.* a este respecto, DE BAERE, G. y PAASIVIRTA, E., “Identity and Difference: the EU and the UN as Part of Each Other”, en DE WAELE, H., y KUIPERS, J.-J. (eds.), *The European Union’s Emerging International Identity. Views from the Global Arena*, Leiden-Boston, 2013, 21-42, pp. 33-41.

⁷⁰ Estas tres resoluciones se adoptaron por 133 votos a favor, 11 en contra y 43 abstenciones; 135 a favor, 12 en contra y 36 abstenciones; y 127 a favor, 13 en contra y 47 abstenciones, respectivamente.

cese de las violaciones de los DH, se manifiesta el apoyo a la actuación de la Liga Árabe en la solución del conflicto y más en concreto se solicita el nombramiento de un Enviado Especial por parte del Secretario General. Por tanto, se trata de una Resolución con la que la AG mantiene una postura ante el conflicto sirio esencialmente basada en el apoyo a las actuaciones que lleve a cabo la Liga de los Estados Árabes en pro de una solución negociada del conflicto. Esta Resolución fue aprobada por una amplia mayoría de 137 votos a favor, incluidos todos los Estados de la UE, 12 en contra y 17 abstenciones⁷¹.

Una actitud más decidida manifiesta la AG con la adopción de la Resolución 66/253 B, de 3 de agosto de 2012, con la que se condenan las violaciones graves generalizadas y sistemáticas de los DH y se exige su cese; se solicita que todas las partes apliquen las Resoluciones del CS 2042 y 2043; se apoya la labor del Enviado Especial Conjunto de las NU y la Liga de los Estados Árabes; se exige que las autoridades sirias cumplan sus obligaciones internacionales relativas a la prohibición del uso de armas químicas y biológicas; se demanda a las autoridades sirias que permitan el acceso y faciliten la labor de la comisión de investigación internacional; se exige que permitan el acceso de las organizaciones humanitarias a todo el territorio del país y garanticen la seguridad del personal que trabaja en las mismas, y se pide a todas las partes en conflicto que apliquen el plan de transición política aprobado por el Grupo de Acción para Siria el pasado 30 de junio de 2012. Esta Resolución es aprobada por 133 votos a favor, incluidos todos los Estados de la UE, 12 en contra y 33 abstenciones. Por consiguiente, con relación a la anterior Resolución aumenta el número de abstenciones -entre ellas, destaca la de una potencia regional, India-- ante las propuestas patrocinadas por los Estados occidentales y la mayoría de los miembros de la Liga de los Estados Árabes; propuestas en última instancia dirigidas a que se produzca un cambio de gobierno en Siria⁷².

Esta tendencia se va a manifestar con más claridad con motivo de la adopción de la Resolución 67/262, de 15 de mayo de 2013, a mediados de 2013, fechas estas en las que el ejecutivo estadounidense había manifestado que estaba valorando la posibilidad de intervenir militarmente en Siria, con el apoyo de algunos de sus socios en la OTAN, como Francia y Reino Unido. Con esta Resolución, la AG condena las violaciones graves de los DH y del derecho humanitario, así como los actos terroristas; se exige a las autoridades sirias que permitan la entrada en su territorio de la Comisión internacional; se exige que cumplan sus obligaciones internacionales relativas a la prohibición de uso

⁷¹ En concreto, votaron en contra Belarús, Bolivia, China, Cuba, Corea del Norte, Ecuador, Irán, Nicaragua, Federación Rusa, Siria, Venezuela y Zimbawe: A/66/PV.97, de 16 de febrero de 2012, pp. 7-8.

⁷² Los 12 Estados que votan en contra, son los mismos que votaron en contra de la anterior Resolución: A/66/PV.214, de 3 de agosto de 2012.

de armas químicas y biológicas; asimismo, se exige que permitan el acceso de las organizaciones humanitarias; y se propugna una transición política hacia “un sistema político democrático y plural”, para lo que se reconoce a la CNFROS “como interlocutor efectivo necesario para la transición política”, y se manifiesta el apoyo al Representante Especial Conjunto de las NU y la Liga de los Estados árabes para Siria y a la aplicación del plan de transición que se enuncia en el comunicado final hecho público por el Grupo de Acción para Siria el pasado 30 de junio de 2012. Con motivo de la aprobación de esta Resolución, en los debates previos en el órgano plenario, entre otros Estados sólo intervino uno de los Estados de la UE, Francia, para defender el proyecto presentado, sin hacer ninguna referencia a la PESC⁷³. Todos los Estados de la UE votaron a favor de la Resolución. Después de la votación, intervino el “Observador de la UE”, para hablar en nombre de la UE y sus Estados miembros, dando su apoyo al texto aprobado, y defendiendo una vez más que el CS remita la situación en Siria a la Corte Penal Internacional⁷⁴. Por lo que se refiere al reconocimiento de la CNFROS, el “Observador de la UE” considera que “es una interlocutora representativa eficaz”. Para acabar su intervención del siguiente modo:

“la Asamblea General ha enviado un mensaje importante hoy que la UE respalda plenamente. Llegó el momento de actuar y llegó el momento de impulsar una verdadera transición política en Siria que rompa claramente con el pasado y que finalmente logre crear una Siria civil, democrática y pluralista donde todos los ciudadanos sean iguales independientemente de su género, religión o grupo étnico”⁷⁵.

Debe ser destacado que esta última Resolución fue aprobada por 107 votos a favor, con los mismos 12 Estados que votaron en contra de las dos anteriores resoluciones, y *con la abstención de nada menos que de 59 Estados miembros, entre los que se encuentran, entre otros, Argentina, Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica*, por destacar algunas de las potencias regionales que decidieron no votar a favor de esta Resolución. Más en concreto, en sus intervenciones en conjunto estos Estados manifestaron que

⁷³ A/67/PV.80, de 15 de mayo de 2013, pp. 10-11. Llama la atención, que el representante de Francia, para justificar que en su opinión es necesario reconocer a la CNFROS como interlocutor para la transición política, llega a afirmar lo siguiente: “¿Por qué necesitamos un interlocutor? Porque el régimen de Al-Assad lleva 50 años matando, torturando y encarcelando a todos los miembros de la oposición. De hecho, hoy en día, la oposición está fragmentada y no tiene ningún poder”. La contundencia con la que en 2013 la diplomacia francesa valora al régimen de la familia Al-Assad, contrasta con el acercamiento político y económico que durante los últimos años había protagonizado el Gobierno francés, en particular a partir de 2008, como se ha señalado *supra*.

⁷⁴ Y de los países candidatos y potenciales candidatos, así como en nombre de Noruega: *Ibíd.*, pp. 34-35.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 35.

principalmente su abstención se explicaba por la no inclusión en el texto de la Resolución de una declaración con la que se excluyera la vía militar para solucionar el conflicto sirio; además criticaron con dureza el suministro de armas y equipos a las partes en conflicto en Siria por parte de terceros Estados; y asimismo, pusieron en duda el reconocimiento que pretendía llevar a cabo la AG de los representantes de la oposición Siria, al considerar que correspondía únicamente al pueblo sirio decidir quienes debían ser sus Gobernantes o representantes legítimos⁷⁶.

Por tanto, a la UE y sus Estados miembros -y a su más poderoso y estrecho aliado ante esta crisis, Estados Unidos-- les resulta más fácil sumar apoyos a la hora de condenar las violaciones graves y masivas de los DH que se cometen en Siria. En comparación, al menos, con los resultados que se obtienen en la votación de las propuestas dirigidas a favorecer un cambio de régimen político en Siria que permita el establecimiento de un gobierno democrático; como se acaba de comprobar, los apoyos que recibe la UE en el seno de la AG disminuyen, tanto cuantitativa como cualitativamente. Es también cierto que la citada Resolución de la AG es adoptada en un momento en el que el Gobierno de Estados Unidos plantea la posibilidad de llevar a cabo una intervención militar en Siria, para derrocar al Gobierno de Al-Assad, lo que recibe el rechazo de un buen número de Estados, que no olvidan lo sucedido a lo largo de 2011 en el asunto de Libia⁷⁷. Pero sobre esta cuestión se ofrecerán algunos comentarios en el epígrafe que cierra este trabajo.

⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 11-12 (Sudáfrica); 20-21 (Indonesia: “el reconocimiento implícito que contiene sobre quiénes constituyen los representantes legítimos del pueblo sirio no concordaría con la práctica nacional de Indonesia, que sólo confiere reconocimiento a los Estados y no a los Gobiernos. Además, esto podría considerarse incongruente con los principios consagrados de las relaciones internacionales relativos al derecho soberano del pueblo del país interesado a determinar sus representantes legítimos); pp. 25-26 (Brasil), y 26-27 (India, cuyo representante se expresó del siguiente modo: “solo el pueblo sirio, y no la Asamblea, puede determinar si un grupo es su legítimo representante. Por consiguiente, puede interpretarse que ciertas disposiciones de la resolución obran un cambio de régimen por arte de magia. Ese es un peligroso precedente, que no podemos consentir. Reiteramos una vez más nuestra posición de que la elección de los dirigentes de Siria es una cuestión que debe recaer enteramente en los propios sirios”).

⁷⁷ En el asunto de Libia, la Resolución 1973 del CS autorizó el uso de la fuerza limitada o bien a) “para proteger a los civiles y a las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque”; o bien b) “para hacer cumplir la prohibición de vuelos” en el espacio aéreo de Libia. En la realidad, los aviones de la OTAN bombardearon masivamente todas las instalaciones y edificios militares y gubernamentales, en sentido muy amplio del término, bajo el control del Gobierno de Gadafi, con el objetivo de decantar el curso de las hostilidades a favor de los partidarios del Gobierno de Transición Nacional, aún a costa de causar víctimas civiles, lo que resulta claramente contrario a lo dispuesto por la mencionada Resolución 1973. Más en concreto, es conocido que en octubre de 2011 aviones de la OTAN bombardearon el convoy en el que trataba de huir Gadafi de su ciudad natal, Sirte, lo que permitió que las fuerzas rebeldes lo detuvieran y después fuera asesinado. Este ataque a un convoy militar en retirada, cuando la guerra ya estaba decidida, no se puede justificar como una acción dirigida a la protección a los civiles libios. En la doctrina, *vid. inter alia*, BARTOLINI, G., “L’Operazione *Unified Protector* e la condotta delle hostilita in Libia”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 2102, 1012-1055, pp. 1017 y ss.; BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la

4. La nula capacidad de influencia de la UE ante la inacción del Consejo de Seguridad

La debilidad de la acción exterior de la UE en pro de la solución del conflicto sirio se ha evidenciado en el seno del Consejo de Seguridad de NU (CS). A este respecto, no está de más recordar que el pasado 4 de octubre de 2011 se sometió a votación en el CS un proyecto de Resolución en el que forma muy diplomática se condenaba las violaciones de los DH que se estaban cometiendo en Siria, sin llegar a imponer en concreto ninguna medida sancionatoria⁷⁸. Se trata de un proyecto de Resolución presentado por los cuatro Estados de la UE que en aquel entonces eran miembros del CS (Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido). Aunque debe ser bien venido que estos cuatro Estados de la UE defiendan una misma posición común en el seno del CS, también debe ser puesto de manifiesto que en los debates que tuvieron lugar con posterioridad a la votación sobre dicho Proyecto de Resolución, cada uno de estos cuatro Estados explicó su defensa del mismo sin hacer referencia en ningún momento a que existiera una posición común de la UE a estos efectos. En sus respectivas intervenciones ninguno de los cuatro Estados se refirió a la PESC como el origen del Proyecto de Resolución que estaban defendiendo⁷⁹. Por tanto, no se llevó a cabo una aplicación de las previsiones que recoge el art. 34.2 del TUE⁸⁰. Como es sabido, la Federación Rusa y China votaron en contra de este Proyecto de Resolución, ejerciendo su derecho de veto, con lo que impidieron la adopción de la misma; además, conviene destacar que Brasil, India, Sudáfrica y Líbano se abstuvieron.

Asimismo, el 4 de febrero de 2012 los citados cuatro Estados de la UE volvieron a patrocinar un Proyecto de Resolución sobre Siria, junto con otros Estados miembros del CS, entre ellos Estados Unidos y Marruecos en nombre de la Liga Árabe. Este Proyecto de Resolución de nuevo fue vetado por la Federación Rusa y China, a pesar de que no

responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, 9-55, pp. 34 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre el ‘núcleo duro’ de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, 57-75, pp. 66 y ss.; MARTÍNEZ CARMENA, M., *La OTAN. De alianza defensiva a organización de seguridad*, Navarra, 2013, pp. 227-239.

⁷⁸ Vid. S/2011/612, de 4 de octubre de 2011. Tan sólo se planteaba de forma muy indeterminada que todos los Estados “se mantengan vigilantes y ejerzan comedimiento” respecto del suministro de armamento a Siria.

⁷⁹ Vid. S/PV.6627, de 4 de octubre de 2011.

⁸⁰ El art. 34.2 del TUE prevé la posibilidad de que los Estados de la UE que son miembros del C. de S. defiendan en el seno del C. de S. “las posiciones e intereses de la Unión”, aunque “sin perjuicio de las responsabilidades que les incumben en virtud de las disposiciones de la Carta de las NU”. Más en particular, se prevé que “cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las NU, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión”.

se proponía la aplicación de medidas sancionatorias contra el gobierno sirio⁸¹. En los debates con motivo de la votación del mencionado Proyecto, los cuatro Estados de la UE llevaron a cabo su defensa, sin ninguna referencia a la PESC de la UE⁸².

Como ya se ha citado, a lo largo de 2012 el Consejo de la UE apoyó públicamente los esfuerzos de solución negociada al conflicto que se han patrocinado desde NU⁸³. Pero tales esfuerzos han fracasado. En efecto, la labor diplomática del Enviado Especial Conjunto de UN y la Liga de los Estados árabes, permitió la adopción por unanimidad de la Resolución 2042 del CS, de 14 de abril de 2012, con la que se autorizó el despliegue de un equipo avanzado de hasta 30 observadores militares no armados; y de la Resolución 2043, de 21 de abril, también por unanimidad, con la que se estableció la Misión de Supervisión de las NU en Siria (UNSMIS), con un despliegue inicial de hasta 300 observadores militares desarmados así como el oportuno componente civil, para supervisar el cese de la violencia armada y apoyar la efectiva aplicación de la propuesta de seis puntos del Enviado Especial Conjunto, durante una primera etapa el ex Secretario General Kofi Annan⁸⁴. Quien sobre el papel logró acordar con el Gobierno sirio, y con el visto bueno de Estados Unidos, la Federación Rusa y China, un Plan de Paz basado en seis puntos, que las autoridades sirias se comprometieron a poner en práctica a partir del 25 de marzo de 2012, lo que motivó la adopción de la citada Resolución 2043, con la que se pretendió crear la UNSMIS, con el mandato de supervisar el alto el fuego y el cumplimiento del citado Plan de Paz⁸⁵.

Los cuatro Estados de la UE que también lo eran del CS -Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido--, patrocinaron la Resolución 2042, junto con Colombia, Marruecos y Estados Unidos; mientras que la Resolución 2043 fue patrocinada por China, Colombia,

⁸¹ Vid. S/2012/77, de 4 de febrero de 2012. Fundamentalmente, con este Proyecto de Resolución se condenaban las violaciones graves y masivas de los DH, se exigía su fin y en general de todos los actos de violencia, la liberación de los presos políticos, el libre acceso de las organizaciones humanitarias y de los medios de comunicación, y se apoyaban los esfuerzos de la Liga de los Estados Árabes para alcanzar una solución negociada del conflicto.

⁸² Vid. S/PV.6711, de 4 de febrero de 2012.

⁸³ Vid. a este respecto las Conclusiones del Consejo en 9002/12, COMAG 33, PESC 493, COHAFA 48, SY 13, de 23 de abril de 2012; 9601/12, COMAG 38, PESC 598, COHAFA 63, SY 15, de 14 de mayo de 2012; 11800/12, COMAG 65, PESC 815, COHAFA 82, SY 19, de 25 de junio de 2012.

⁸⁴ La Propuesta de seis puntos se incluye como Anexo a la citada Resolución 2042; muy en resumen se propone que todas las partes: se comprometan a colaborar con el Enviado Especial conjunto de NU y la Liga de Estados Árabes; se comprometan a poner fin a los actos de violencia y en particular a retirar las tropas de los centros de población; permitan la asistencia humanitaria en todo el país; liberen a los presos políticos; permitan el acceso de los periodistas a todas las zonas del país; y respeten la libertad de asociación y el derecho a manifestarse pacíficamente según la ley.

⁸⁵ Su despliegue fue prorrogado por el CS por un último período de 30 días, mediante la Resolución 2059, de 20 de julio de 2012.

Francia, Alemania, Marruecos, el Pakistán, Portugal y la Federación Rusa -por tanto, esta última no fue patrocinada ni por el Reino Unido ni por Estados Unidos--. Como es habitual, en sus intervenciones ante el CS con motivo de la aprobación de ambas resoluciones los cuatro Estados miembros de la UE obviaron toda referencia a la PESC de la UE⁸⁶ y expresaron cada uno su respectiva valoración de lo acordado al aprobar las dos resoluciones, sin que se diera una exacta coincidencia de posturas oficiales⁸⁷.

Los cuatro Estados miembros de la UE ya citados, también miembros del CS, propusieron, junto con Estados Unidos, el Proyecto de Resolución sometido a votación el pasado 19 de julio de 2012, con el que, actuando en virtud del Capítulo VII, se pretendía condenar la inaplicación del mencionado Plan de seis puntos anexo a la Resolución 2042, se exigía su inmediata aplicación, se prorrogaba el despliegue de la UNSMIS, y se amenazaba con aplicar medidas en virtud del art. 41 de la Carta si las autoridades continuaban con su incumplimiento del citado Plan⁸⁸. Debe destacarse que con esta propuesta de Resolución también se apoyaba el Comunicado Final de la reunión del Grupo de Acción del Enviado celebrada el 30 de junio de 2012, que se incluye como Anexo a la propuesta de Resolución; Grupo de Acción del que forma parte la Alta Representante de la UE, junto a dos Estados miembros, Francia y Reino Unido, además de China, la Federación Rusa, Estados Unidos, Turquía, y los Estados Árabes que representan los distintos órganos de la Liga de los Estados Árabes (Iraq, Kuwait y Qatar), además de los Secretarios Generales de esta última organización y de NU. De nuevo, la Federación Rusa y China ejercieron su derecho de veto, y Pakistán y Sudáfrica se abstuvieron. Por lo que el CS de nuevo se mostró como un órgano inoperante ante la inaplicación del mencionado Plan. Y otra vez, los cuatro Estados de la UE que formaban parte del CS defendieron su propuesta sin ninguna referencia a la PESC⁸⁹.

⁸⁶ Vid. S/PV.6751, de 14 de abril de 2012, y S/PV.6756, de 21 de abril de 2012.

⁸⁷ Más en concreto, el Reino Unido no patrocinó la Resolución 2043, y si bien votó a favor de la misma, se mostró claramente partidario de aplicar sanciones en caso de incumplimiento por parte del Gobierno sirio ("El Consejo debe imponer severas sanciones al régimen si este no cumple sus compromisos o intenta obstaculizar de cualquier modo la labor de la Misión"), siguiendo en buena medida la amenazante intervención del representante de Estados Unidos. Por su parte, Alemania también avisó en un tono mucho más diplomático de la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento del plan de paz, como también lo hizo en un tono más indeterminado Francia. Portugal no se manifestó sobre la posible aplicación de sanciones por parte del CS en caso de incumplimiento de la citada Resolución: *vid.* las respectivas intervenciones en S/PV.6756, de 21 de abril de 2012, pp. 3-7.

⁸⁸ S/2012/538, de 19 de julio de 2012, cita en p. 4.

⁸⁹ S/PV.6810, de 19 de julio de 2012. Como tampoco se puede encontrar ninguna referencia a la PESC de la UE en los debates que tuvieron lugar en la Reunión de Alto Nivel del CS sobre la paz y la seguridad en el Oriente Medio que se celebraron a iniciativa del Representante Permanente de Alemania ante las NU, y en la que entre otros asuntos concernientes a la región del Oriente Medio se trató de la crisis Siria, aunque sin adoptar ninguna medida concreta, a salvo una Declaración de

Con posterioridad, ha sido posible alcanzar la unanimidad en el CS con motivo de la adopción de la Resolución 2118, de 27 de septiembre de 2013, con la que se condena el uso de armas químicas en el conflicto sirio y se asume como propia la Decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas de 27 de septiembre con la que se establecen procedimientos especiales para la destrucción del programa de armas químicas de Siria, y se decide que Siria debe cooperar plenamente para que los inspectores de la citada Organización lleven a cabo su labor y sea posible la destrucción de su arsenal químico. Aunque el Gobierno sirio ha mostrado su acuerdo con lo dispuesto en esta Resolución, el CS advierte que en caso de incumplimiento de esta Resolución “impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las NU”. También debe ser destacado que el CS “hace suyo plenamente” el Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012, que se incluye como Anexo II a dicha Resolución, adoptado por el “Grupo de Acción para Siria”, que a su vez se basa en el plan de seis puntos y las Resoluciones 2042 y 2043, ya citadas⁹⁰.

Por una parte, merece una valoración positiva que el CS haya presionado al Gobierno sirio para que destruya su arsenal químico. Por otra, sin embargo no se debe olvidar que las armas químicas no han causado más del 2% de las víctimas civiles del conflicto; el restante 98% es consecuencia de la utilización de armas convencionales, incluidas artefactos altamente destructivos y de efectos indiscriminados sobre la población civil, como bombas de fuel y bombas de racimo, como reconoció en rueda de prensa la Alta Comisionada para los DH de NU, Navi Pillay, a finales de 2013⁹¹. Por tanto, la presión ejercida formalmente por el CS, con Estados Unidos al frente, cuyo Gobierno amenazó con intervenir militarmente en Siria, para que el arsenal químico sirio sea destruido, no se debe con carácter principal a la preocupación por la falta de respeto de los DH; muy posiblemente Estados Unidos y sus aliados -y en particular Israel-- han aprovechado la ocasión para privar al Gobierno sirio de armas de destrucción masiva que podrían ser utilizadas en un futuro conflicto armado contra Israel, o que en el contexto de la guerra civil por la que atraviesa Siria podrían caer en manos de grupos terroristas vinculados a la red Al Qaeda.

El Gobierno sirio ha aceptado el programa de desarme químico impuesto desde el CS y se viene implantando -aunque con algunas demoras-. Pero hasta la fecha los intentos

su Presidente en la que se insiste en la necesaria colaboración entre NU y la Liga Árabe y poco más: *vid. S/PV.6841*, de 26 de septiembre de 2012, Declaración en pp. 28-29.

⁹⁰ La Resolución 2118 fue patrocinada por todos los miembros del CS. Los tres Estados de la UE que en ese momento eran miembros del CS, Francia, Luxemburgo y Reino Unido, intervinieron para defender el proyecto de Resolución, como viene siendo práctica habitual sin llevar a cabo ninguna referencia a la PESC de la UE: *vid. S/PV.7038*, de 27 de septiembre de 2013, pp. 6 (Reino Unido), 6-7 (Luxemburgo) y 7-8 (Francia).

⁹¹ *Vid. El País*, 23.10.2013 y 4.12.2013.

de solución negociada del conflicto han fracasado, principalmente porque las autoridades sirias no han aceptado las propuestas basadas en el cese de las hostilidades y el desarrollo de un proceso de transición política democrática, y han continuado su feroz represión contra todos los opositores al régimen, lo que explica que el conflicto armado se desarrolle durante estos dos últimos años con toda su virulencia y complejidad⁹².

Ante el bloqueo impuesto por la Federación Rusa y China, el CS, con la excepción de la puesta en marcha mencionado programa de destrucción de armas químicas, sólo se ha ocupado del conflicto sirio desde una óptica principalmente humanitaria. Con este fin se han aprobado varias declaraciones de la Presidencia con las que se manifiesta el apoyo a la labor del Enviado Especial Conjunto, se pide el cese de la violencia armada y sobre todo se insiste en que todas las partes en conflicto deben permitir el acceso de las organizaciones humanitarias a todas las zonas del país y en la protección de los desplazados y de los refugiados⁹³. Muy recientemente, el pasado 22 de febrero el CS ha aprobado por unanimidad la Resolución 2139 (2014), con la que muy en resumen se condenan las violaciones graves de los DH y del Derecho humanitario (más en particular se condena el uso de las llamadas bombas de barril) y los atentados terroristas por parte de grupos vinculados a la red Al Qaeda, y se pide a todas las partes en el conflicto su cese; y se exige a todas las partes que “permitan prontamente el acceso rápido, seguro y sin trabas a la asistencia humanitaria de los organismos humanitarios de las NU y a sus asociados en la ejecución”, y más en particular que levanten el sitio impuesto a las zonas asediadas; además de exigir también la aplicación del Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012; por último, se solicita al SG que elabore un informe mensual sobre la aplicación de la citada Resolución⁹⁴. A pesar de la preocupación básicamente humanitaria mostrada por CS ante el conflicto sirio y las exigencias formuladas a las partes en el conflicto a este respecto⁹⁵, como se ha reconocido desde las más altas

⁹² Vid. a este respecto el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la Resolución 2043, en S/2012/523, de 6 de julio de 2012. Y su informe más reciente, sobre los niños y el conflicto armado en Siria, en S/2014/31, de 27 de enero de 2014, pp. 2-3, en las que se ofrece un resumen de los acontecimientos políticos y militares.

⁹³ Vid. las Declaraciones de la Presidencia del CS 2 de octubre de 2013 (S/PRST/2013/15). También se pueden consultar las anteriores Declaraciones de la Presidencia sobre el conflicto de Siria, de 21 de marzo de 2012 (S/PRST/2012/6), 5 de abril de 2012 (S/PRST/2012/10), y 26 de septiembre de 2012 (S/PRST/2012).

⁹⁴ Para las explicaciones de voto con relación a este resolución, vid. S/PV.7116, de 22 de febrero. El Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012 puede ser consultado en el Documento S/2012/522 Anexo.

⁹⁵ Exigencias que falta por ver si van a ser cumplidas; en el primer Informe presentado por el Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2139, se ofrece un panorama desolador sobre un conflicto que se sigue desarrollando de forma muy cruenta y con el que se denuncia el incumplimiento de tales exigencias; con la excepción del acuerdo entre las partes en conflicto

instancias humanitarias de NU, "... no hay solución humanitaria posible a la crisis de Siria"⁹⁶.

Por su parte, ante la deficiente capacidad de actuación del CS para la solución del conflicto sirio, la UE se ha limitado a dar su apoyo a la labor del Enviado Especial Conjunto y ha venido defendiendo la aplicación de los acuerdos de Ginebra I de julio de 2012⁹⁷. En este sentido, en las Conclusiones aprobadas en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores celebradas a finales de 2013 y principios de 2014, además de insistir en la dramática situación humanitaria que afecta a la población siria y también a los refugiados palestinos, y de defender que todas las partes en el conflicto y en especial el Gobierno sirio no deben impedir la distribución de asistencia humanitaria en todo el territorio sirio, se hace hincapié en que "sólo una solución política que desemboque en una Siria unida, integradora y democrática puede poner fin a la vez al terrible derramamiento de sangre y a la amenaza sin precedentes que se cierne sobre la estabilidad regional". Debe destacarse que en estas Conclusiones sobre Siria, el Consejo de la UE no hace ninguna referencia a que el Presidente Al-Assad debe abandonar el poder definitivamente, como había mantenido de forma reiterada con anterioridad⁹⁸.

5. La UE recurre a medidas descentralizadas de aplicación de normas

A diferencia del asunto de Libia⁹⁹, en el de Siria, ante la casi completa paralización del CS de la que se ha dado cuenta en el anterior subepígrafe, la UE recurre a medidas descentralizadas de aplicación de normas, que carecen toda cobertura por parte del CS, calificables de medidas de retorsión y de contramedidas, y que encuentran su acomodo jurídico en el Derecho internacional general que regula la responsabilidad internacional

sobre algunos corredores humanitarios que han permitido evacuar algunos miles de civiles de las ciudades sitiadas por el ejército sirio: S/2014/208, de 24 de marzo de 2014.

⁹⁶ Vid. la intervención ante el CS del Alto Comisionado de las NU para los Refugiados, Sr. António Guterres, S/PV.6949, de 18 de abril de 2013, p. 5

⁹⁷ Vid. a este respecto, las Conclusiones del Consejo, en 14928/12, COMAG 101, PESC 1243, COHAFA 128, SY 26, de 15 de octubre de 2012; 16392/12, COMAG 121, PESC 1408, COHAFA 143, SY 30, de 19 de noviembre de 2012; 17515/12, COMAG 132, PESC 1521, COHAFA 157, SY 32, de 10 de diciembre de 2012; 6491/13, COMAG 22, PESC 181, COHAFA 23, SY 3, de 18 de febrero de 2013; 15063/13, SY 16, COMAG 102, COHAFA 116, PESC 1254, de 21 de octubre de 2013.

⁹⁸ 16364/13, SY 18, COMAG 114, COHAFA 126, PESC 1369, de 18 de noviembre de 2013, p. 9. Como tampoco se incluye ninguna referencia en las Conclusiones del Consejo de 20 de enero de 2014: Press Release, 3288th Council meeting, 5425/14, Presse 14, Prc01. Por su parte, en la Resolución del Parlamento Europeo titulada "Situación en Siria" (P7_ta(2013)0378, de 12 de septiembre de 2013, párrafo 6, se insiste en que Al-Assad "y su régimen" deben abandonar el poder en Siria para que sea posible una transición democrática.

⁹⁹ FERRER LLORET, J., "La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 41, 2012, 13-56, pp. 30-33.

del Estado¹⁰⁰. Se debe destacar que, entre tales medidas, la UE aplica también un embargo sobre las importaciones de petróleo sirio, medida poco frecuente en ausencia de una Resolución del CS que la imponga¹⁰¹. Se debe poner de manifiesto que en el asunto de Siria la UE actúa de acuerdo con la Liga de los Estados Árabes, organización regional que hasta la fecha sólo había aplicado en una ocasión medidas restrictivas contra uno de sus Estados miembros, Irak, tras la invasión de Kuwait en 1990¹⁰².

Más en concreto, a principios de mayo de 2011 la UE aplica un embargo de armas y de equipos que podrían utilizarse para la represión interna. Además, prohíbe la entrada o el tránsito en el territorio de los Estados miembros de las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria y se congelan los fondos y recursos económicos que tales personas posean en los Estados miembros de la UE; y a tal efecto se establece una lista de personas y entidades destinatarias de las medidas restrictivas¹⁰³. Pocas semanas más tarde, la lista de destinatarios de las medidas

¹⁰⁰ Según el art. 41.1 del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad internacional del Estado aprobado por la CDI en 2001, los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de Derecho internacional general; y según su apartado 2, ningún Estado reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de Derecho internacional general, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación. Por su parte, el art. 54 deja abierta la posibilidad de que terceros Estados no lesionados por el hecho ilícito puedan aplicar contramedidas: pero a pesar de las cautelas que mantiene la CDI, el estudio de la práctica internacional confirma la legalidad del recurso a contramedidas descentralizadas por parte de todos los Estados que forman la actual sociedad internacional para exigir el cese y la reparación de la violación grave de una norma imperativa de Derecho internacional general, entre las que sin ninguna duda se encuentran la prohibición del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad: cf. entre la doctrina más reciente, BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, pp. 263 y ss.; CRIDDLE, E.J., "Humanitarian Financial Intervention", *The European Journal of International Law*, vol. 24 (2013), 583-615, pp. 595-599; PROUKAKI, E.K., *The Problem of Enforcement in International Law. Countermeasures, the non-injured State and the idea of international community*, Londres y Nueva York, 2010, pp. 201-209; ROBIN, D-S., "L'intérêt à agir de l'UE pour adopter des contre-mesures au regard des règles relatives à la responsabilité internationale", en en SIMON, D. (dir.), *Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies: coopération, tensions, subsidiarité?*, Paris, 2014, 263-287, pp. 269 y ss.

¹⁰¹ Antes del estallido de la crisis a principios de 2011, Siria producía 370.000 barriles por día — un 0,4% del abastecimiento global—, y exportaba menos de 150.000, en su práctica totalidad a Alemania, Francia, Italia, Holanda, Austria y España. Las exportaciones de petróleo y gas suponían el 25% de su PIB. Esa producción ha disminuido un 90% desde marzo de 2011 hasta la actualidad. A este respecto, *supra* ya se ha citado la celebración a finales de 2013 del acuerdo entre el Gobierno Sirio y el Gobierno de la Federación Rusa para la exploración y explotación petrolíferas en las costas sirias: *El País*, 28.12.2013. En la doctrina, *vid.* ESCRIBANO, G., "La crisis Siria reafirma la centralidad energética de Oriente Medio", *Comentario Elcano*, 53/2013, de 11 de septiembre de 2013, 1-3.

¹⁰² Cf. PORTELA, C., "The EU Sanctions Operation in Syria: Conflict Management by other Means", *UNISCI Discussion Papers*, N. 30 (2012), 151-158, pp. 152-154.

¹⁰³ A través de la Decisión 2011/273/PESC del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, que se ejecuta en el ámbito de las competencias del TFUE a través del Reglamento (UE) nº 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 121, 10.5.2011).

restrictivas se actualiza y se amplía para incluir, entre otros, al actual Presidente de la República Siria, Bashar Al-Assad, según se establece en la normativa de la UE por ser “artífice de la represión contra los manifestantes”¹⁰⁴.

Unos meses más tarde, en septiembre de 2011, la UE refuerza y amplía las medidas restrictivas adoptadas contra el régimen sirio, en particular con la prohibición de adquirir, importar o transportar petróleo o productos derivados desde Siria¹⁰⁵; y se prohíbe también cualquier inversión o participación en empresas que se dediquen a la exploración, producción y refinado de petróleo o derivados de Siria¹⁰⁶. Asimismo, la UE

¹⁰⁴ Vid. Decisión de Ejecución 2011/302/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 504/2011 del Consejo de 23 de mayo de 2011 (DO L 136, 24.5.2011). Con posterioridad, la lista de destinatarios de las medidas restrictivas ha sido actualizada a través de la Decisión de Ejecución 2011/367/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2011, y el Reglamento de Ejecución (UE) nº 611/2011 del Consejo de 23 de junio de 2011 (DO L 164, 24.6.2011); Decisión de Ejecución 2011/273/PESC del Consejo, de 1 de agosto de 2011, y Reglamento de ejecución (UE) nº 755/2011 del Consejo, de 1 de agosto de 2011 (DO L 199, 2.8.2011); Decisión de Ejecución 2011/515/PESC del Consejo, de 23 de agosto de 2011, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 843/2011 del Consejo, de 23 de agosto de 2011 (DO L 218, 24.8.2011); Decisión 2011/628/PESC del Consejo, de 23 de septiembre de 2011 y Reglamento (UE) nº 950/2011 del Consejo, de 23 de septiembre de 2011 (DO L 247, 24.9.2011); Decisión 2011/684/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2011, y Reglamento (UE) nº 1011/2011 del Consejo, de 13 de octubre de 2011, (DO L 269, 14.10.2011); Decisión de Ejecución 2012/37/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012 y Reglamento de ejecución (EU) nº 55/2012 del Consejo, de 23 de enero de 2012 (DO L 19, 24.1.2012); Decisión de Ejecución 2012/782/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 266/2012 (DO L 87, 24.3.2012); Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2012 y Reglamento de Ejecución (UE) nº 410/2012, de 14 de mayo de 2012 (DO L 126, 15.5.2012); Decisión de Ejecución 2012/172/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 266/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012 (DO L 87, 24.3.2012); Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 410/2012 del Consejo, de 14 de mayo de 2012 (DO L 126, 15.5.2012); Decisión de Ejecución 2012/355/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 2012/544 del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO L 165, 26.6.2012); Decisión de Ejecución 2012/420/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2012, Decisión de Ejecución 2012/424/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2012 y Reglamento de Ejecución (UE) nº 673/2012 del Consejo, de 23 de julio de 2012 (DO L 196, 24.7.2012); Decisión de Ejecución 2012/478/PESC del Consejo, de 16 de agosto de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 742/2012 del Consejo, de 16 de agosto de 2012 (DO L 219, 17.8.2012); Decisión de Ejecución 2012/634/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 944/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012 (DO L 282, 16.10.2012); Decisión de Ejecución 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, y Reglamento de Ejecución (UE) nº 1117/2012 del Consejo, de 29 de noviembre de 2012 (DO L 330, 30.11.2012); Decisión de Ejecución 2013/185/PESC, de 22 de abril de 2013 y Reglamento de Ejecución (UE) nº 363/2012 del Consejo, de 22 de abril de 2013 (DO L 111, 23.4.2013).

¹⁰⁵ Decisión 2011/522/PESC del Consejo, de 2 de septiembre de 2011 y Reglamento (UE) nº 878/2011 del Consejo, de 2 de septiembre de 2011 (DO L 228, 3.9.2011). En esta dirección, mediante la Decisión del Consejo de 2 de septiembre de 2011, se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Árabe Siria, limitada al comercio de petróleo crudo y los productos petrolíferos (DO L 228, 3.9.2011). En el considerando 10 se afirma que ante “el grave incumplimiento del Derecho internacional general y de los principios de la Carta de las NU por parte de Siria, la Unión ha decidido adoptar medidas restrictivas adicionales contra el régimen sirio”.

¹⁰⁶ Decisión 2011/628/PESC del Consejo, de 23 de septiembre de 2011, y Reglamento (UE) nº 950/2011 del Consejo, de 23 de septiembre de 2011 (DO L 247, 24.9.2011). Si bien se permite la

decide prohibir todo desembolso o pago por el Banco Europeo de Inversiones previsto o relacionado con acuerdos de préstamos existentes celebrados entre Siria y el Banco Europeo de Inversiones (BEI); y la continuación por parte del BEI de cualquier contrato de servicios de asistencia técnica para proyectos soberanos localizados en Siria¹⁰⁷.

La batería de medidas restrictivas se va ampliando y de forma progresiva se adoptan nuevas actuaciones referidas a garantizar su efectiva aplicación. En febrero de 2012 la UE decide un embargo comercial contra Siria relativo al oro, metales preciosos así como de diamantes; asimismo, la UE decide un embargo sobre el tráfico aéreo que afecta a los vuelos de carga de todas las compañías de transporte aéreo sirias¹⁰⁸. En esta misma dirección, en abril de 2012 la UE refuerza el embargo de armas y material que pueda utilizarse para la represión interna y aplica un embargo relativo a la exportación de artículos de lujo¹⁰⁹. Más adelante, la UE decide que los Estados miembros tienen la obligación de inspeccionar, “de conformidad con su legislación nacional y observando el Derecho internacional”, todos los buques y aeronaves con destino a Siria, cuando dispongan de información que ofrezca motivos razonables para pensar que su cargamento contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación están prohibidos o sujetos a autorización; si descubren tales artículos deberán embargarlos y eliminarlos¹¹⁰.

ejecución, hasta el 15 de noviembre de 2011, de las obligaciones contraídas en contratos celebrados antes del 2 de septiembre de 2011.

¹⁰⁷ Decisión 2011/735/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2011, y el Reglamento (UE) n° 1150/2011 del Consejo, de 14 de noviembre de 2011; y la Decisión de Ejecución 2011/736/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2011 y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1151/2011 del Consejo, de 14 de noviembre de 2011 (DO L 296, 15.11.2011).

¹⁰⁸ Decisión 2012/122/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012 y Reglamento (UE) n° 168/2012 del Consejo, de 27 de febrero de 2012. Y Decisión 2012/123/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria por lo que se refiere al comercio de oro, metales preciosos y diamantes. (DO L 54, 28.2.2012). Sobre el embargo aéreo, *vid.* también la Decisión 2012/634/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012 (DO L 282, 16.10.2012).

¹⁰⁹ Decisión 2012/206/PESC del Consejo, de 23 de abril de 2012 (DO L 110/36, 24.4.2012) y Reglamento (UE) n° 509/2012 del Consejo, de 15 de junio de 2012 (DO L 156, 16.6.2012). Con relación al embargo de armas y de material que pueda ser usado para la represión interna, *vid.* también Decisión 2012/322/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012 y el Reglamento (UE) n° 545/2012 del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO L 165, 26.6.2012); Decisión 2012/634/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012 (DO L 282, 16.10.2012). Y la Decisión 2013/109/PESC del Consejo, de 28 de febrero de 2013 (DO L 58, 1.3.111), y Reglamento (UE) n° 325/2013 del Consejo, de 10 de abril de 2013 (DO L 102, 11.4.2013), normativa con la que se establecen algunas excepciones al embargo de armas y material que pueda ser utilizado para la represión interna en favor de la CNFROS, de modo que se permite a los Estados miembros que suministren material que pueda ser utilizado para la represión interna pero dirigido a ser utilizado para fines humanitarios [*sic*] y para la protección de civiles, así como el suministro de vehículos que no sean de combate con blindaje de protección.

¹¹⁰ Decisión 2012/420/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2012, (DO L 196 de 24.7.2012), y Reglamento (UE) n° 867/2012 del Consejo de 24 de septiembre de 2012 (DO L 257, 25.9.2012).

A la vista de este prolijo arsenal de medidas restrictivas, con buen criterio la UE unifica en único instrumento jurídico todo el conjunto de medidas restrictivas impuestas, además de reforzar algunas de tales medidas (se prohíbe la participación directa o indirecta en la construcción de nuevas centrales eléctricas en Siria...) y de actualizar periódicamente la lista de personas y entidades destinatarias¹¹¹. En efecto, a finales de 2013, la lista de destinatarios de las medidas restrictivas incluye nada menos que a 179 individuos y a un total 54 entidades públicas y privadas. La última normativa adoptada por la UE está dirigida a establecer excepciones a las medidas restrictivas previamente decididas que permitan el suministro de ayuda humanitaria en siria, así como la aplicación del programa de destrucción de armas químicas acordada por el CS y la protección del patrimonio cultural sirio¹¹².

Asimismo, otra de las medidas de retorsión aplicada contra Siria, consiste en la expulsión de los embajadores y otros diplomáticos sirios de sus embajadas en los Estados miembros de la UE¹¹³. Con anterioridad algunos Estados europeos, entre ellos España, decidieron la retirada de los embajadores y la mayor parte de su personal diplomático en Siria, y la "suspensión" de las actividades de sus respectivas embajadas en la capital siria; permaneciendo abiertas, pero sólo con personal local encargado del mantenimiento de los edificios. Se trata de medidas de retorsión adoptadas por los Estados miembros que no se pueden atribuir a la UE como tal. Si bien, algunos Estados miembros, entre ellos España, decidieron "reubicar" parte de su personal diplomático en Siria dentro de la Delegación de la UE en Damasco, en concreto dos funcionarios españoles¹¹⁴.

Por otra parte, se destacar que la citada Decisión 2013/255/PESC del pasado mes de mayo de 2013 deja las puertas abiertas para que los Estados miembros suspendan la

¹¹¹ Mediante la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 (DO L 319, 2.12.2011), y el Reglamento (UE) nº 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012 (DO L 19.1.2012), y el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1244/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 (DO L 319, 2.12.2011). Normativa que será reemplazada por la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012 (DO L 330, 30.11.2012). Más recientemente por la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013 (DO L 147, 1.6.2013), y el Reglamento (UE) nº 697/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013 (DO L 198, 23.7.2013).

¹¹² Decisión 2013/760/PESC del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, y Reglamento del Consejo (UE) nº 1332/2013, de 13 de diciembre de 2013 (DO L 335, 14.12.2013).

¹¹³ En concreto tras la matanza de Hula en junio de 2012, en la que fueron ejecutadas alrededor de un centenar de personas, incluidos cierto número de niños, por las fuerzas gubernamentales: *El País*, 6.6.2012.

¹¹⁴ *El Mundo*, 6.3.2012. La Delegación de la UE en Siria permaneció abierta en Damasco hasta diciembre de 2012. En la doctrina, *vid.* PÉREZ-DESOY I FAGES, C., "La ruptura de las relaciones diplomáticas: una aproximación sistemática con una referencia especial a las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en la praxis diplomática", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 26, 2013, 1-19, p. 19, nota a pie 45.

aplicación del embargo de armas y de petróleo contra la oposición siria¹¹⁵. En el Consejo de 27 de mayo de 2013, los Estados miembros asumieron el compromiso de proceder, en sus políticas nacionales, con ciertas cautelas a la hora de autorizar el suministro de armas a la oposición siria¹¹⁶. No obstante, como se ha señalado *supra*, debido a los avances en el terreno militar de los grupos yihadistas, hasta la fecha los Estados miembros de la UE, en particular Reino Unido y Francia, han sido reacios a proporcionar armas a la oposición siria, por el riesgo de que tales suministros bélicos puedan caer en manos de grupos fundamentalistas vinculados con Al Qaeda.

En este mismo sentido, la UE ha propugnado el reconocimiento internacional de la CNFROS como legítimo representante del pueblo sirio. A este último respecto, se debe destacar que Francia se adelantó en el reconocimiento oficial de la Oposición siria, el 13 de noviembre de 2012 y también decidió por su cuenta ofrecerles directamente ayuda económica para reforzarles, más allá de la ayuda humanitaria que hasta entonces se había gestionado a través de las organizaciones humanitarias que estaban trabajando sobre el terreno¹¹⁷. Por su parte, el Consejo de Ministros de la UE reconoce a la oposición Siria el 19 de noviembre de 2012. Semanas después, en diciembre de 2012, la CNFROS es reconocida como el “representante legítimo del pueblo sirio” por un centenar de Estados que forman el “grupo de amigos de Siria”, entre ellos Estados Unidos y los 28 Estados de la UE, pero entre los que no se cuentan la Federación Rusa, China e Irán; a los efectos de que sea la CNFROS la que reciba la ayuda económica y en su caso reciba también armas desde el exterior.¹¹⁸ Como ya se ha señalado, la AG, en la citada

¹¹⁵ Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013 (DO L 147, 1.6.2013).

¹¹⁶ El compromiso presenta el siguiente tenor literal: “--La venta, el suministro, la transferencia o la exportación de material militar o material que pueda utilizarse para la represión interna tendrá como destinatario la Coalición Nacional de Fuerzas Revolucionarias y de Oposición de Siria (CNFROS) y, como finalidad, la protección de civiles; --Los Estados miembros exigirán las garantías adecuadas contra el uso indebido de las autorizaciones concedidas, en particular, la información pertinente relativa al usuario final y el destino final de la entrega; --Los Estados miembros estudiarán una por una las solicitudes de licencia de exportación, teniendo plenamente en cuenta los criterios establecidos en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2008 por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares”: 10138/13, COMAG 49, PESC 602, SY 10, de 27 de mayo de 2013. La citada Posición Común 2008/944/PESC se publicó en el DO L 335, 13.12.2008.

¹¹⁷ *El País*, 10.09.2012.

¹¹⁸ Si bien, ya en aquellas fechas Estados Unidos había incluido al grupo islamista radical sirio “Jabat al Nusra”, que participa con varios miles de combatientes en las hostilidades contra el Gobierno sirio, en la lista de organización terroristas por sus vínculos con la rama iraquí de Al Qaeda, lo que ponía bien manifiesto las primeras dificultades sobre la unidad y la organización interna de la oposición siria. *Vid.* el ya citado informe de la Comisión creada por el Consejo de DH en A/HRC/22/59, de 5 de febrero de 2013, p. 6: “La Liga de los Estados Árabes reconoció a la Coalición como el ‘representante y principal interlocutor ante la Liga’, pero más de 13 grupos armados contrarios al Gobierno, como el frente al-Nusra, hicieron público su rechazo a la legitimidad de la Coalición”. También *El País*, 15.12.2012.

Resolución 67/262, de 15 de mayo de 2013, valora positivamente el reconocimiento internacional de la CNFROS¹¹⁹, si bien como se ha detallado con el voto en contra y la abstención de un buen número de Estados.

Con carácter general, el reconocimiento, financiación y en su caso el suministro de armas a los grupos insurreccionales en conflicto con el gobierno legalmente establecido en Siria podría constituir una vulneración del principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano, como es Siria. No obstante, esta vulneración del ordenamiento internacional podría estar justificada a título de contramedida como respuesta a un previo hecho ilícito cometido por el Gobierno sirio, consistente en la comisión de crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones graves y masivas de los DH y del Derecho humanitario. Pero siempre que los grupos armados no se sirvan de la ayuda proporcionada por terceros Estados para cometer violaciones graves y masivas de los DH y del Derecho internacional humanitario, violaciones estas últimas que no se pueden en ningún caso justificar a título de contramedida (art. 50.1, b] y c] del Proyecto de Artículos de 2001). En este último supuesto, además de la vulneración el principio de no intervención, cabría incluso plantear la posible responsabilidad internacional de los Estados que han proporcionado financiación, asistencia militar y en su caso suministros de armas a tales grupos armados, en aplicación por analogía del art. 16 del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional¹²⁰. No obstante, como ya se ha señalado, todo indica que los grupos yihadistas autodenominados “El Estado Islámico de Irak y el Levante” y “Jabat al-Nusra”, principales responsables de las violaciones graves de los derechos humanos entre los grupos de la oposición al Gobierno sirio y más en particular principales autores de atentados terroristas contra la población civil siria, no son receptores de ayuda exterior proveniente de los Estados de la UE.

En definitiva, en el asunto de Siria la UE ha recurrido a una extensa lista de medidas restrictivas, calificables de medidas de retorsión y de contramedidas de conformidad con

¹¹⁹ “Acoge con beneplácito que el 11 de noviembre de 2012 se estableciera en Doha la Coalición Nacional de las Fuerzas Revolucionarias y la Oposición Sirias como interlocutor representativo efectivo necesario para la transición política, así como el compromiso que expresó en sus comunicados de fechas 15 y 23 de febrero de 2013 y 20 de abril de 2013 con el principio de la transición política conducente a una República Árabe Siria civil, democrática y plural, en que todos los ciudadanos sean iguales independientemente de su género, religión o etnia, y hace notar el amplio reconocimiento internacional de dicha Coalición como representante legítimo del pueblo sirio, declarado en particular en la cuarta reunión ministerial del Grupo de Amigos del Pueblo Sirio”: párrafo 26 de la citada Resolución,

¹²⁰ “Art. 16. Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito. -El Estado que presta ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por este último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si: a) Lo hace conocimiento las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia”

el Derecho internacional general¹²¹, que no obstante hasta la fecha han proporcionado a la UE una escasa capacidad de influencia en la solución del conflicto sirio. Más en concreto, el embargo de armas presenta una nula incidencia como medida de presión sobre el régimen sirio, ya que sus principales proveedores de armamento han continuado con sus suministros; ya se ha destacado el importante apoyo financiero-militar que recibe el Gobierno sirio por parte de Irán/Hezbollah y la Federación Rusa. Así se explica que el régimen de Al-Assad disponga de los medios económicos¹²² y militares que le permiten mantenerse en el poder en Siria y que incluso durante los últimos meses de 2013 y primeros de 2014 haya obtenido algunas victorias militares de cierta relevancia en el contexto del cada día más complejo conflicto armado que asola este Estado. Todo ello a pesar de la presión política y económica que durante los últimos tres años han tratado de desplegar la UE y sus Estados miembros, y también otros Estados, en especial la proveniente de Estados Unidos¹²³.

¹²¹ La aplicación de todo este conjunto de medidas restrictivas ha tenido como consecuencia jurídica, *ad intra* del ordenamiento jurídico de la UE, la presentación de varios recursos de anulación ante el Tribunal General por parte de particulares, quienes consideraban que sus derechos fundamentales habían sido infringidos al ser incluidos en la lista de destinatarios de las referidas medidas. Hasta la fecha, el Tribunal General ha desestimado todos los recursos de anulación presentados con relación a las medidas restrictivas en el asunto de Siria e incluso lleva a cabo afirmaciones con las que en algún grado afirma la legitimidad de las medidas adoptadas por la UE de conformidad con el ordenamiento internacional: *vid.* las Sentencias del Tribunal General de 13 de septiembre de 2013, dictadas, respectivamente, en los asuntos T-383/11 (*Eyad Makhoul c. Consejo*), T-592/11 (*Issam Anboubá c. Consejo*), T-563/11 (*Issam Anboubá c. Consejo*); 4 de febrero de 2014, asuntos acumulados T-174/12 y T-80/13 (*Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consejo*); y 12 de marzo de 2014 asunto T-202/12 (*Bouhra Al Assad c. Consejo*). Según mantiene el TG en la primera de las Sentencias citadas, “En lo que atañe al carácter adecuado de las medidas controvertidas frente a un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como la protección de la población civil, resulta que la congelación de fondos, activos financieros y otros recursos económicos, así como la prohibición de entrada en el territorio de la Unión respecto de las personas identificadas como involucradas en el apoyo del régimen sirio no pueden calificarse, en sí, de inadecuadas...”: apartado 100; y que “teniendo en cuenta la importancia crucial de la protección de la población civil en Siria y las exenciones contempladas por las Decisiones impugnadas, las restricciones del derecho de propiedad y del respeto de la vida privada del demandante causadas por las Decisiones impugnadas no resultan desproporcionadas...”: apartado 106.

¹²² Como se ha señalado, “the trump card of the sanctions Packaged is the oil embargo, given that most of the oil produced by Syria used to be sold to the EU. This constitutes the only measure, along with the restrictions in the banking sector, which is reportedly fulfilling its objective of depriving the regime of key revenue”; si bien se trata de una medida que necesita de varios años para que despliegue su presión sobre el régimen político de Siria: PORTELA, C., “The EU Sanctions...”, *loc. cit.*, p. 155.

¹²³ Incluso cabe añadir, que la presión económica ejercida por este grupo de Estados sobre el Gobierno sirio ha podido tener consecuencias perjudiciales para el bienestar de toda la población siria. Aunque la presión ejercida ha tratado de ser selectiva y estar dirigida específicamente contra los altos cargos de la administración civil y militar siria, así como de sus allegados, principales responsables de las vulneraciones graves y masivas de los derechos humanos, según la citada Comisión Internacional de Investigación creada por el CDH, “Economic sanctions imposed by some Member States adversely affect the socioeconomic situation. The Syrian Pound has been devalued by over 50 per cent since the outbreak of the crisis. Prices for basic items have risen sharply. Many families are living in abandoned buildings, schools or in makeshift shelters, without

6. La UE aporta ayuda humanitaria pero los Estados miembros cierran sus fronteras

La guerra civil siria ha provocado el desastre humanitario de mayor magnitud desde el genocidio ruandés de mediados de los noventa. Además de los más de 150.000 fallecidos y decenas de miles de heridos de gravedad, según los datos proporcionados por el Alto Comisionado de las NU para los Refugiados, a finales de 2013 se pueden contabilizar unos dos millones y medio de refugiados, y se estima que de continuar el conflicto armado puede llegarse a los cuatro millones a finales de 2014¹²⁴; asimismo, se calcula que la cifra de los desplazados internos supera los seis millones y también va en aumento¹²⁵. Es por ello que a finales de 2013 desde NU se lleva a cabo un llamamiento para que los Estados miembros de la Organización aporten hasta 4.720 millones de euros para atender las necesidades básicas de los desplazados y refugiados sirios durante 2014, lo que constituye el mayor fondo de ayuda humanitaria solicitado por NU en toda su historia¹²⁶. Falta por ver si estas previsiones se cumplirán, lo que parece muy complicado, visto que la ayuda recibida en 2013 no ha sido suficiente para atender las necesidades básicas de los refugiados y desplazados sirios, habiéndose dado casos de muerte por inanición¹²⁷.

Se ha calificado, con razón, a la asistencia humanitaria que proporciona la UE, como de “ámbito estrella” de la acción exterior de esta organización internacional de integración¹²⁸. Como se ha proyectado en el conflicto de Siria, en el que la UE ha llevado a cabo un notable esfuerzo económico para financiar la ayuda humanitaria dirigida a las víctimas de este conflicto. Según los datos ofrecidos por la Comisión y la Alta Representante, desde finales de 2011 y hasta mediados de 2013, en respuesta directa a la crisis, el presupuesto de la UE ha financiado acciones dentro y fuera de Siria (principalmente en Líbano y Jordania, para atender a los refugiados sirios) por valor de

sufficient food, water or medicine. Health and sanitation services have deteriorated, leading to the spread of communicable diseases”: A/HCR/25/65, p. 34.

¹²⁴ 905.000 en el Líbano (lo que supone más del 25% de la población del Líbano), 575.000 en Jordania, 562.000 en Turquía, 216.000 en Iraq y 14.500 en Egipto: *vid.* UNHCR, *2014 Syria Regional Response Plan. Strategic Overview*, Ginebra, diciembre de 2013, documento consultado en la dirección de Internet: <http://unhcr.org/syriarrp6/Syria-rrp6-full-report.pdf>, datos citados en p. 8.

¹²⁵ Según los datos que ofrece el Programa Mundial de Alimentos de NU: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46752&Cr=syria&Cr1=>.

¹²⁶ *El País*, 17.12.2013.

¹²⁷ A lo largo de 2013 los donantes han aportado cerca de 2.000 millones de euros, que han sido insuficientes para atender las necesidades básicas de los refugiados y desplazados sirios, para lo que se hubiera requerido unos 3.000 millones de euros, como se explica en el informe de Amnistía Internacional, *An International Failure: The Syrian Refugee Crisis*, 13 de diciembre de 2013, p. 3.

¹²⁸ REAL, B., “NU, ineludible socio de la UE en materia de asistencia humanitaria”, en BLANC ALTEMIR, A. (ed.), *Las relaciones entre las NU y la UE*, Madrid, 2013, 397-413, p. 399.

440 millones de euros, de los cuales 265 millones se han destinado a ayuda humanitaria y 175 a ayuda no humanitaria, principalmente ayuda económica y ayuda al desarrollo. En el segundo semestre del año UE ha aumentado la ayuda en 400 millones para llegar a un total de 840 millones a finales de 2013. Además, los Estados miembros de la UE han facilitado un importe adicional de 413 millones de euros¹²⁹. La UE se ha comprometido en la Conferencia de Donantes celebrada en Kuwait el pasado 15 de enero 2014 a llegar a lo largo de este año a los 550 millones de euros en ayuda humanitaria destinada a paliar la tragedia humanitaria que está causando el conflicto sirio¹³⁰.

Pero al mismo tiempo que la UE aporta cantidades significativas de dinero destinado a ayuda humanitaria, los Estados miembros han optado por lo general por cerrar sus fronteras ante una posible avalancha de refugiados sirios. Más en concreto, hasta finales de 2013, alrededor de 40.000 ciudadanos sirios habían solicitado la “admisión humanitaria” en algún Estado miembro de la UE, en terminología usada por el Alto Comisionado de las NU para los Refugiados. Según Amnistía Internacional, sólo se habían aceptado un total de 12.340, de los cuales 10.000 habían sido admitidos por Alemania¹³¹. A este respecto, la Comisión y la Alta Representante han pedido a los Estados miembros que faciliten el reasentamiento o la admisión humanitaria para estas personas. Además, han solicitado a los Estados miembros que adopten una “actitud generosa” en cuanto a la concesión de visados humanitarios a los desplazados por la crisis siria que tienen miembros de su familia en la UE; y con carácter general que admitan a todo sirio que llegue a las fronteras exteriores de la Unión; llamamiento que hasta la fecha no ha sido atendido por los Estados miembros¹³², entre los que se encuentra España¹³³.

¹²⁹ COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta, op. cit.*, pp. 10-11.

¹³⁰ Conclusiones del Consejo de 20 de enero de 2014: Press Release, 3288th Council meeting, 5425/14, Presse 14, Prc01. Según los datos que ofrece la UE en el Documento ENP Package-Syria, Memo de 27 de marzo de 2014, desde el inicio del conflicto la UE ha destinado un total de 515 millones de euros para ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto sirio, y los 28 Estados miembros un total de 1.000 millones de euros más (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-228_en.htm).

¹³¹ Sólo el 0,5% del total de refugiados sirios han sido aceptados por algún Estado miembro de la UE, según datos ofrecidos en su informe por Amnistía Internacional, *An International Failure: The Syrian Refugee Crisis*, 13 de diciembre de 2013, consultado en, <http://www.es.amnesty.org>. Algunos Estados Europeos han admitido en su territorio a nacionales sirios que huyen de la guerra civil que afecta a su país a través de la figura de la protección temporal, en concreto destaca Alemania con 10.000, mientras que otros Estados han acogido temporalmente a un número mucho menor, en total 2.340, por ejemplo España a 30. La excepción podría ser Suecia cuyo Gobierno ha declarado que va a conceder la residencia permanente a todo sirio que llegue a su territorio: *El País*, 14.11.2013.

¹³² Según los datos aportados por EUROSTAT (STAT/14/46, de 24 de marzo de 2014), en 2013 se contabilizaron un total de 435.000 solicitantes de asilo en los 28 Estados miembros y se aceptaron un total de 112.730. Del total de solicitudes, 50.470 son presentadas por nacionales

IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. Las limitaciones de la acción exterior de la UE

Como se acaba de comprobar, durante estos últimos tres años la UE ha demostrado una muy pobre capacidad de influencia en la solución del conflicto sirio. A este respecto, en primer lugar, no está de más recordar que el CS es el órgano al que los 193 Estados miembros de NU, incluidos los 28 Estados de la UE, han atribuido la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Al CS le corresponde adoptar las medidas necesarias que conduzcan al cese del conflicto armado y al cese de las violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del Derecho humanitario que se están cometiendo en Siria durante los últimos tres años. Así lo ha reconocido y demandado recientemente la ya citada Comisión internacional de investigación creada por el CDH en las Conclusiones adoptadas con motivo de su último informe¹³⁴.

Pero como se ha comprobado, con relación a Siria la actuación del CS se ha visto bloqueada, con excepción del programa de destrucción de armas químicas y las medidas

sirios, de los cuales la mayor parte han presentado solicitudes de asilo ante las autoridades de Suecia (16.540), Alemania (12.855), Bulgaria (4.510), Países Bajos (2.705), Dinamarca (1685) y Rumanía (1010); en el caso de España presentaron la solicitud de asilo un total de 725 nacionales sirios). Más en concreto, durante los últimos cinco años, 344 estudiantes y personal académico sirio se beneficiaron del programa Erasmus Mundus; además, 21 estudiantes sirios (incluidos estudiantes desplazados) han obtenido becas en 2013 y alrededor de 40 recibirán nuevas becas para el curso académico 2013-2014. La Comisión y la Alta Representante han solicitado a los Estados miembros que ofrezcan soluciones adecuadas para estos estudiantes al final de sus becas, en particular para evitar que se vean obligados a volver a Siria. La Comisión se ha comprometido a seguir ofreciendo becas a estudiantes sirios de la población de refugiados y aumentar su número: COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta*, *Op. cit.*, pp. 7-8.

¹³³ Entre otros Estados de la UE, España mantiene cerradas sus fronteras en Ceuta y Melilla a cal y canto, con duras medidas de seguridad, para evitar la entrada de los miles de inmigrantes en situación irregular que se encuentran en Marruecos con la intención de acceder al territorio de un Estado europeo, entre los que se cuentan varios centenares de sirios que han huido del conflicto armado que asola su país. Durante los primeros meses de 2014, las actuaciones más que contundentes que ha protagonizado en Ceuta la Guardia Civil española dirigidas a detener la entrada de inmigrantes en situación irregular de origen subsahariano en territorio español, han suscitado un debate público relativo a la política de inmigración de España y de la UE y su compatibilidad con la normativa internacional sobre DH, que no va a ser abordado en esta sede, dadas las limitaciones de espacio: *El País*, 14.2.2014 y 19.2.2014.

¹³⁴ A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014, p. 25, en el que la Comisión se manifiesta del siguiente modo: "El Consejo de Seguridad, al aprobar la resolución 2118 (2013) demostró tener capacidad para una acción unificada y efectiva en la República Árabe Siria. Los cinco miembros permanentes no han adoptado medidas respecto de otras infracciones graves que amenazan igualmente la paz y la seguridad internacionales. Esa falta de acción ha permitido la proliferación de agentes en la República Árabe Siria, cada uno con sus propias prioridades, lo que contribuye a la radicalización y la escalada de la violencia. El Consejo de Seguridad es responsable de esta situación". Así mismo, la Comisión considera, aunque sin citar expresamente a la Corte Penal Internacional, que "... el Consejo de Seguridad debe procurar la remisión de la situación en Siria a la justicia con el fin de que los autores de esas infracciones y esos abusos rindan cuentas".

de carácter humanitario -en gran parte inaplicadas--, a causa fundamentalmente del veto ejercido por la Federación Rusa y China. A lo que se debe añadir la postura en algún grado también reticente a adoptar sanciones contra el Gobierno sirio mantenida por un buen número de Estados, entre los que destacan algunas potencias regionales (India, Brasil, Sudáfrica...). Además, como también se ha puesto de manifiesto, sobre todo durante los últimos meses del conflicto las potencias occidentales (Estados Unidos, Reino Unido...), han dejado en un muy segundo plano su pretensión de que en Siria se produzca un cambio de régimen político en el que ya no participe el clan de los Al-Assad, a buen seguro teniendo en cuenta los intereses de su más estrecho aliado en la zona, Israel, cuyo gobierno como es de esperar es absolutamente contrario a que en Siria se instale un Gobierno fundamentalista islámico o en su caso que Siria se convierta en un Estado fracasado o débil¹³⁵ en el que campen a sus anchas los grupos terroristas vinculados a la red Al Qaeda. Además de los intereses geostratégicos y económicos en juego, muy probablemente lo sucedido durante los últimos tres años en el asunto libio, explica en buena medida la postura que mantiene todo este grupo de Estados, y por ende la deficiente e ineficaz actuación que ha protagonizado el CS ante el conflicto sirio.

Por su parte, con carácter general, la UE no ha sido creada ni dispone de los medios financieros y militares necesarios para sustituir al CS en su papel de gendarme mundial en todos los supuestos de inacción más o menos absoluta de este último. A la UE, como organización de integración regional europea, no le corresponde una responsabilidad subsidiaria de esa envergadura, lo que desde luego no ha sido aceptado hasta la fecha por la gran mayoría de los Estados miembros de NU, como después de volverá a insistir.

Se debe añadir, en esta dirección, que la capacidad de influencia de la UE en la resolución del conflicto sirio se ve muy condicionada por el hasta ahora embrionario desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Hasta la fecha, las 26 misiones de gestión de crisis que ha desplegado la UE se caracterizan fundamentalmente por ser misiones no coercitivas o si potencialmente lo son presentan un bajo nivel de riesgo, con una clara preferencia por las misiones civiles o en las que el componente civil es preponderante; se trata de misiones cuyo despliegue cuenta siempre o bien con la autorización del C. de S., o bien con el acuerdo de las autoridades del Estado en el que se va a llevar a cabo su despliegue¹³⁶. Los Estados miembros de la UE

¹³⁵ Para la distinción entre Estados débiles y fracasados, y la problemática que presentan para el Derecho internacional, *vid.* en la doctrina española más reciente, JIMÉNEZ PIERNAS, C., "Estados débiles y Estados fracasados", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV (2013), 11-49, pp. 17 y ss.

¹³⁶ Para una valoración de las misiones de gestión de crisis desplegadas hasta hoy por la UE, *vid.* en la doctrina más reciente BALLESTEROS MARTÍN, M.A., "La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre 2013", *Documento de Análisis IEEE*, 3/2014, 1-18, pp. 3-9; BERMEJO GARCÍA, R., "La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión

con mayor capacidad militar (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia...) prefieren el recurso a la OTAN, contando con la hasta ahora considerada imprescindible ayuda militar de Estados Unidos, para llevar a cabo intervenciones militares que no se ajustan a estos parámetros, como lo así lo demuestran los asuntos de Kosovo (1999) y más recientemente de Libia (2011)¹³⁷. Como se ha comprobado, cuando se ha tratado del conflicto de Siria en el seno del CS, los miembros permanentes y no permanentes que forman parte de la UE han preferido dejar de lado la aplicación de las previsiones del artículo 34.2 del TUE, e incluso han mantenido posturas que no eran del todo coincidentes. A buen seguro, el Gobierno sirio y la amalgama de grupos opositores que se le enfrenta en la guerra civil, son concedores de cuáles son los interlocutores externos con mayor potencial de actuación militar, y entre ellos no se encuentra la UE como tal¹³⁸.

De hecho, a mediados de 2013 el ejecutivo estadounidense anunció públicamente que estaba valorando la posibilidad de llevar a cabo una intervención armada en Siria; varios Estados de la UE anunciaron su apoyo a Estados Unidos, en particular Francia y Reino Unido, mientras que otros Estados miembros decidieron no formar parte de esta posible coalición pro intervencionista en Siria, entre ellos España o Alemania, al menos mientras el uso de la fuerza no fuera autorizado por el CS¹³⁹. Como en otras ocasiones, la UE no tuvo ningún papel, ni protagonista ni secundario, que desempeñar en el debate sobre una posible intervención militar en Siria. Proyecto de intervención militar que como se ha señalado *supra* ha sido abandonado tras el acuerdo alcanzado con el Gobierno sirio para la destrucción de su arsenal de armas químicas, refrendado por el CS.

Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44, 2013, 13-62, pp. 49 y ss.; DANIEL, E., “Actualité des Opérations extérieures de l’Union Européenne”, en SIMON, D. (dir.), *Actualité des relations...*, *op. cit.*, 101-125, pp. 102 y ss.; DE CASTRO RUANO, J.L., “La UE y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados. Libia como evidencia”, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.; ADAM MUÑOZ, M.D., y CORNAGO PRIETO, N. (coords.), *El arreglo pacífico de controversias*, Valencia, 2013, 881-912, pp. 890-896; KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013, pp. 101 y ss.; RUBIO DAMIÁN, F., “Condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la UE”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28 (2012), 355-396, pp. 374-375, 379-380 y 387-388;

¹³⁷ Cf. LARIK, J., “*Arma Fero, Ergo Sum?* The European Union, NATO and the Quest for ‘European Identity’”, en DE WAELE, H., y KUIPERS, J.-J. (eds.), *The European...*, *op. cit.*, 43-71, pp. 54-58.

¹³⁸ En esta dirección concluye CERVELL HORTALL, M.J., “La UE ante el lado más oscuro de la primavera árabe (Libia y Siria)”, *Documento de Opinión del IEEEE*, 30/2014, 1-14, p. 13: “Tanto en Siria como en Libia, la UE ha demostrado que aún es un actor débil, lo que confirma que la PCSD es, a día de hoy, una política más bien destinada a la gestión de crisis y reconstrucción post-conflicto, es decir, prácticamente lo mismo que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”.

¹³⁹ *Europa Press*, 4.10.2013.

En este mismo orden de cosas, es sabido que han sido las grandes potencias, con mayor capacidad militar, las que han asumido en gran medida el protagonismo en las dos reuniones celebradas en Ginebra (junio de 2012 y enero de 2014) para tratar de alcanzar una solución negociada al conflicto; además de la Federación Rusa y Estados Unidos, dos de ellas miembros de la UE, Reino Unido y Francia. Se ha de destacar que en Ginebra I la UE defendió el veto a la participación del actual Presidente sirio Al-Assad, como ya se ha señalado al considerar que debía abandonar el poder en Siria como condición *sine qua non* para una solución negociada al conflicto. Con posterioridad, en la Comunicación conjunta presentada por la Comisión Europea y la Alta Representante al resto de Instituciones el pasado mes de junio de 2013, se insiste en que la primera prioridad de la UE debe ser apoyar una solución política al conflicto sirio y se afirma que “con vistas a una posible conferencia ‘Ginebra II’ la UE debería preparar una contribución sustancial y garantizar una posición sólida de la UE”; ya no se insiste en el abandono del poder por parte de Al-Assad¹⁴⁰, cuestión esta de la que ya no se ha hecho mención en las Conclusiones sobre Siria adoptadas en las reuniones del Consejo celebradas en la segunda mitad de 2013. Sin embargo, en el desarrollo de “Ginebra II”, la contribución de la UE ha consistido fundamentalmente en una Declaración de la Alta Representante, muy descafeinada y carente de aportaciones sustantivas, con la que además de apoyar el Plan de Paz aprobada en “Ginebra I”, se insiste en la ayuda humanitaria que destina la UE a las víctimas del conflicto sirio¹⁴¹.

Desde la otra cara de la moneda, a la vista de la práctica estudiada en el asunto de Siria, merece ser valorado positivamente, por una parte, el esfuerzo financiero llevado a cabo por la UE y sus Estados miembros para destinar un volumen notable, aunque insuficiente, de ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto sirio. Por otra, que los Estados miembros se hayan servido de la estructura jurídico institucional que les ofrece la UE para adoptar de forma unificada y cohesionada un conjunto de medidas restrictivas contra el régimen sirio de Al-Assad, que no implican el uso de la fuerza armada y que como ya se ha señalado cabe calificar de medidas de retorsión y de contramedidas

¹⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta...*, *op. cit.*, p. 4; y se añade en p. 5 que: “en el marco de la conferencia de paz sobre Siria, la UE debería desarrollar medidas de fomento de la confianza que deberán aplicarse progresivamente con el fin de promover: el acceso a la ayuda humanitaria y el acceso sin trabas de los trabajadores humanitarios; el respeto por el Derecho internacional humanitario; la liberación de los presos políticos; el retorno de observadores de las NU y la aplicación gradual de un alto el fuego”.

¹⁴¹ La Declaración de la Alta Representante de 22 de enero de 2014 en la Conferencia de Ginebra II, se puede consultar en http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140122_02_en.pdf. Por lo demás, Ginebra II ha concluido sin avances relevantes para la solución del conflicto, a salvo los acuerdos adoptados por las partes en conflicto para crear corredores humanitarios que permitan salir a las mujeres y niños de la ciudad siria de Homs sitiada por las fuerzas del régimen, la entrada de un convoy humanitario en esta ciudad y la elaboración de listas para un futuro intercambio de prisioneros. Acuerdos que está por ver si se cumplirán sobre el terreno.

descentralizadas, como respuesta jurídica ante las violaciones graves y masivas de los DH de las que es responsable el Gobierno de Siria. Ahora bien, sólo la discrecionalidad que caracteriza fundamentalmente a la aplicación de este tipo de medidas, explica que si no todas, al menos parte de esta batería de medidas restrictivas no se hubieran aplicado durante estas dos últimas décadas (tomando como referencia la entrada en vigor del Tratado de la UE el 1 de noviembre de 1993), dado el carácter eminentemente represivo que ha caracterizado a los Gobiernos de los Al-Assad, padre e hijo.

A buen seguro esta falta de interés por parte de la UE en el desarrollo de una acción exterior efectivamente comprometida con el respeto de los DH durante los últimos 20 años en el caso de Siria, se debe a la existencia de intereses contrapuestos o incluso discrepancias abiertas entre sus Estados miembros, que impiden que esta organización regional demuestre siempre una postura coherente, firme y efectiva en el ámbito de la protección internacional de los DH en sus relaciones con terceros Estados¹⁴². La política exterior de la UE no tiene más remedio que coexistir con las políticas exteriores de sus 28 Estados miembros, y en muchas ocasiones la política exterior de la UE se ve a obligada a esconderse o incluso desaparecer porque así lo impone uno o varios de sus Estados miembros, sobre todo las grandes potencias con mayor peso en el proceso de integración europea, como son Francia, Reino Unido y Alemania. En el caso de las relaciones euromediterráneas, en bastantes ocasiones Francia pretende ejercer un papel protagonista a la hora de decidir el rumbo de la política exterior de la UE o incluso de impedir que llegue a salir de su garaje. Por ejemplo, el mencionado reconocimiento oficial por el Gobierno francés de la CNFROS por su cuenta, sin esperar a sus socios en la UE, así lo demuestra.

A lo que se debe añadir, *ad intra*, la compleja estructura organizativa y de distribución de competencias con la que se articula la acción exterior de la UE, lo que también dificulta que la UE sea un actor influyente en las relaciones internacionales¹⁴³. Más en concreto en el ámbito de NU, a pesar de las reformas que introduce el Tratado de Lisboa

¹⁴² En esta dirección, *Human Rights Watch* con carácter general ha denunciado la falta de apoyo de la UE en el CDH a las medidas sobre situaciones de los DH en Estados con los que alguno o algunos de sus Estados miembros mantiene buenas relaciones o comparte intereses estratégicos importantes. Por ejemplo, en las 16ª y 17ª sesiones ordinarias del CDH celebradas en 2011 la UE no respaldó los intentos de Suiza dirigidos a convocar una sesión especial del CDH que habría ayudado a abordar la cuestión de la represión de las manifestaciones pacíficas, en lugares como Bahrein y Yemen. No se alcanzó una postura común de la UE en el marco de la PESC, sobre todo a causa del apoyo que suelen ofrecer los Gobiernos de Reino Unido y de Francia a los gobiernos de estos dos Estados de la Península Arábiga: HUMAN RIGHTS WATCH, *Mantener la dinámica. Un año en la vida del Consejo de DH de la ONU*, 2011, pp. 17--19, 66 y 74-75 (<http://www.hrw.org/es/reports/2011/09/22/mantener-la-din-mica-0>).

¹⁴³ Cf. ESTRADA CAÑAMARES, M., "Coordinación vertical en la acción exterior de la UE: la dimensión jurídica", *REEI*, n. 26 (2013), 1-20; FERNÁNDEZ SOLA, N., "La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la Política de Seguridad de la UE", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 2 (2013), 1-30.

en el sentido de atribuir la representación internacional de la UE a la Alta Representante, al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente de la Comisión, y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior; la UE es con frecuencia vista como un grupo de Estados que actúan en bastantes ocasiones, aunque no siempre, de forma cohesionada, más que como un actor internacional que se representa a sí misma¹⁴⁴.

Por tanto, la acción exterior de la UE en el conflicto de Siria se ve muy supeditada a los intereses que defienden las grandes potencias europeas en sus respectivas políticas exteriores. En el momento de redactar estas líneas, primeros meses de 2014, las perspectivas de que se alcance una solución negociada del conflicto sirio son muy inciertas. Las actuales autoridades sirias, además de contar con el apoyo financiero y militar de Irán/Hezbollah y la Federación Rusa, se aprovechan de que, como ya se ha señalado, las grandes potencias occidentales -y su más estrecho aliado en la región, Israel-- no tienen ningún interés en que el Gobierno de los Assad -que está colaborando con NU en las labores de destrucción de su arsenal químico--, sea sustituido por un régimen político basado en el fundamentalismo islámico que, entre otras actuaciones, pueda avivar e incluso hacer estallar el permanente conflicto Palestino-Israelí; además, a la vista de lo ocurrido en Libia, no sería de extrañar que el desmoronamiento del régimen de los Al-Assad convirtiera a Siria en un Estado fracasado o débil, como así ha sucedido en el caso de Irak¹⁴⁵.

Por consiguiente, a la vista de la evolución de la situación en los Estados vecinos, sobre todo Libia, Irak y Egipto, en el contexto del denominado “cruento ajedrez sirio”, la UE y sus Estados miembros no parecen estar decididos a apoyar a los grupos rebeldes que están enfrentados con el Gobierno de Al-Assad, sin perjuicio del recurso a medidas restrictivas que no implican el uso de la fuerza y el envío de ayuda humanitaria, y, en su caso, del papel que pueda jugar la diplomacia europea en la consecución de una solución pactada, algo que ahora mismo está por ver¹⁴⁶. Por lo que el conflicto sirio

¹⁴⁴ Cf. DE BAERE, G. y PAASIVIRTA, E., “Identity and Difference: the EU and the UN as Part of Each Other”, en DE WAELE, H., y KUIPERS, J.-J. (eds.), *The European Union's...*, op. cit., 21-42, p. 41.

¹⁴⁵ En opinión de ÁLVAREZ-OSSORIO, I., “El laberinto sirio”, *El País*, 9-4-2013, “quizás la principal incógnita de la Siria pos-Assad será precisamente saber si se repetirán los mismos errores de Irak tras la caída de Saddam Husein, entre ellos, la disolución del Ejército y la desbaazificación de la Administración, medidas que agravaron el sectarismo. Debe recordarse, en este sentido, que el Partido Baaz sirio, ‘líder del Estado y la sociedad’ según la Constitución vigente durante las últimas décadas, cuenta con dos millones y medio de afiliados: una décima parte de la población siria. La disolución del Ejército, del partido único o de la Administración tendrían efectos devastadores, ya que provocaría el inmediato colapso estatal y convertiría a Siria en un nuevo Estado fallido en la región”.

¹⁴⁶ Como reconocían a mediados de 2013 la Comisión Europea y la Alta Representante, “.., la gravedad de la crisis y el sufrimiento humano en Siria y los países vecinos no puede solucionarse con más dinero. Por eso es crucial hallar rápidamente una solución política duradera, que

presenta visos de prolongarse en el tiempo, afectado por un creciente proceso de “libanización”, aún a costa del sufrimiento de la gran mayoría de la población siria y de añadir nuevos focos de inestabilidad a la ya de por sí vulnerable región del Oriente Medio¹⁴⁷.

2. Las incoherencias de la acción exterior de la UE

Con carácter general, hasta el inicio de la denominada “primavera árabe” en los primeros meses de 2011, las relaciones entre la UE y los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo se podían resumir del siguiente modo:

“el balance hasta ese momento es que la UE venía poniendo su mayor interés en controlar las migraciones, luchar contra el terrorismo, reforzar la seguridad y asegurarse fuentes de energía; a cambio, la UE ponía escaso énfasis en la condicionalidad y era benevolente con los dictadores, que eran bien tratados e incluso recibidos con honores en varias capitales europeas. Ante este panorama, algunos han hablado incluso de pasividad y cinismo a la hora de calificar la posición de la UE”¹⁴⁸.

garantice el fin de la violencia y dé lugar a un gobierno de transición inclusivo. Esto solo puede alcanzarse a través del diálogo. Contribuir a alcanzar esta solución política constituye el núcleo de la acción de la UE y pone de relieve el enfoque global presentado en esta Comunicación conjunta”: COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta, op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁴⁷ Si bien, la nueva etapa de “reconciliación” entre la UE y Estados Unidos, por una parte, y, por otra, Irán, el principal valedor del Gobierno de Al-Assad, permite albergar alguna remota esperanza de que se pueda llegar a una solución política para poner fin a este sangriento conflicto. En esta dirección, la labor de mediación de la Alta Representante, al frente del Servicio de Acción Exterior de la UE, para la consecución del acuerdo con Irán sobre el control internacional de su programa nuclear a cambio del cese de las sanciones internacionales, ha sido valorada positivamente, a pesar del escaso protagonismo con el que por regla general ha desempeñado su puesto la británica Ashton durante estos últimos cuatro años: *vid. El País*, 25.11.2013.

¹⁴⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “El marco global de la relación con la UE”, en REMIRO BROTONS, A. (Dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *UE...*, *op. cit.*, 133-183, p. 177. Por ejemplo, cabe recordar que Libia fue elegido miembro del CDH en 2010, con el voto favorable de una gran mayoría de los Estados miembros de la AG. Respecto a Libia, en los últimos años la UE no ha patrocinado en el CDH ninguna propuesta para que se cree un procedimiento público especial. Es más, en los últimos años la UE no ha sido capaz de acordar un embargo de armas contra el Gobierno de Gadafi, al que varios Estados miembros le han vendido armas, como es el caso de España, cuyo gobierno hasta 2008 ha autorizado la venta de bombas de racimo al régimen libio. A principios de 2011, los Estados occidentales han reaccionado ante las revueltas internas que se han producido en Libia y otros Estados en lo que se ha denominado la “primavera árabe”, y se han dado cuenta, de forma casi repentina, de que el Gobierno de Gadafi era un régimen dictatorial responsable de violaciones graves y masivas de los derechos. De tal modo que se se dio la siguiente situación: en el seno del CDH la UE y sus Estados miembros patrocinaron una resolución para que se le suspendiera su condición de miembro a Libia y se creara una comisión de investigación, después de que algunos Estados miembros hubieran estado vendiendo armas que fueron utilizadas por Gobierno de Gadafi para masacrar a la población libia, incluidas las bombas de racimo vendidas por España. Con este tipo de actuaciones, desde luego la UE y sus Estados miembros no demuestran una postura firme y coherente a favor de la protección internacional de los DH. Para los datos del comercio de armas entre los Estados miembros de la

Las propias instituciones de la UE han reconocido esta situación y en buena medida han entonado el *mea culpa*. En efecto, como respuesta ante los acontecimientos que se suceden en los primeros meses de 2011 en los Estados del norte de África a raíz de la denominada “primavera árabe”, la Comisión Europea y la Alta Representante presentaron dos comunicaciones conjuntas al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, con las que proponían un, en su opinión, “nuevo” diseño de las relaciones entre la UE y los Estados vecinos del Mediterráneo, bajo el título de “asociación para la democracia y la prosperidad compartida”. Las principales recomendaciones que se contenían en la primera Comunicación fueron aprobadas por el Consejo Europeo en sus reuniones de 11 y 25 de marzo de 2011¹⁴⁹. Según los autores de esta propuesta, la “Asociación” debe construirse a partir de tres pilares: a) transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción; b) mayor asociación con los ciudadanos, con un acento específico en el apoyo a la sociedad civil; c) desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres¹⁵⁰.

Se propone que estos tres pilares se basarán en un “nuevo enfoque”, centrado en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los DH, la democracia y el Estado de Derecho. Según explicaban la Comisión Europea y la Alta Representante, este “nuevo enfoque” debe suponer un nivel mucho

UE y el Gobierno de Gadafi, *vid.* AMNESTY INTERNATIONAL, *Arms Transfers...*, *op. cit.*, pp. 37-47.

¹⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del mediterráneo meridional*, COM(2011) 200 final; y COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*, COM(2011) 303 final; y COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional*, COM(2011) 292 final. Con posterioridad, también se puede consultar, COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE -Hacia un enfoque más eficaz*, COM(2011) 886 final, p. 6, en la que se afirma lo siguiente: “... existe la percepción de que las declaraciones de la UE sobre los derechos humanos y la democracia no siempre se reflejan en sus políticas internas o externas. Por lo que se refiere a la primavera árabe, se ha cuestionado si la UE ha apoyado suficientemente a la sociedad civil en el pasado y ha hecho lo suficiente para favorecer el cambio en lugar de la estabilidad”.

¹⁵⁰ COM(2011) 200 final, p. 3, y explicación de estos tres elementos en pp. 5 y ss., y en COM(2011) 303 final, pp. 19 y ss.

más alto de diferenciación, de manera que cada país socio podrá desarrollar sus vínculos con la UE en la medida en que lo permitan sus propias aspiraciones, necesidades y capacidades. Por tanto, para los Estados que participen en la Política Europea de Vecindad, este enfoque conllevará una mayor integración económica y una cooperación política más firme en lo que respecta a las reformas de la gobernanza, a la seguridad, a la solución de conflictos y también a las iniciativas conjuntas en los foros internacionales sobre cuestiones de interés común¹⁵¹. En esta dirección, la UE deberá aplicar “su política de limitación de las relaciones” con los Gobiernos responsables de violaciones graves de los DH y de los principios democráticos, por ejemplo a través de la aplicación de medidas restrictivas. Si bien, cuando se apliquen tales medidas, se deberá mantener e incluso reforzar el apoyo de la UE a la sociedad civil del Estado en cuestión¹⁵².

Transcurridos tres años desde la publicación de los citados documentos, todavía se mantienen muchas incertidumbres sobre cómo se debe concretar este “nuevo enfoque” de las relaciones euromediterráneas al conjunto de los Estados del Mediterráneo. Con carácter general, se aprecia que se trata de propuestas enunciadas con cierta vaguedad e indeterminación, y cuya materialización se ha visto muy condicionada por la falta de apoyo financiero¹⁵³ en una época de crisis económica¹⁵⁴. No es este el lugar para ofrecer un repaso de todas las vicisitudes por las que ha atravesado la política euromediterránea durante estos últimos tres años. Pero, muy brevemente, se puede hacer referencia a algunos episodios de la misma que ponen de manifiesto el errático rumbo que sigue presentando la acción exterior de la UE en esta región. Para empezar, la UE continúa desempeñando un papel más que discreto, más bien irrelevante, con relación a la posible solución del conflicto Palestino-Israelí, a causa sobre todo de las discrepancias que se mantienen entre los Estados miembros con respecto a este conflicto¹⁵⁵.

¹⁵¹ COM(2011) 303 final, p. 2.

¹⁵² COM(2011) 303 final, p. 3.

¹⁵³ Por lo que se refiere a la financiación, la aplicación de este “nuevo enfoque” de la política europea de vecindad basado en “la responsabilidad mutua y un compromiso compartido con los valores universales de los DH, la democracia y el Estado de Derecho”, necesita de recursos adicionales de hasta 1242 millones de euros hasta 2013. Estos recursos se suman a los 5700 millones de euros ya presupuestados con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación para el período 2011-2013: COM(2011) 303 final, pp. 22-23.

¹⁵⁴ De hecho, si se repasan los temas tratados y las conclusiones alcanzadas en los Consejos Europeos celebrados a lo largo de 2013, se puede comprobar que la principal preocupación de los Estados miembros se centra en adoptar medidas efectivas para hacer frente a la crisis económica que afecta a varios Estados miembros de la UE con especial crudeza durante estos últimos cinco años: *vid.* TUNÓN, J., “Crónica de la UE 2013 (enero-diciembre 2013)”, *REEI*, n. 26 (2013), 1-20.

¹⁵⁵ A pesar de que durante la última década la UE ha destinado paquetes de ayuda económica de varios centenares de millones de euros para contribuir a la solución del conflicto del Oriente Medio, lo cierto es que con relación a este conflicto en bastantes ocasiones los Estados miembros

Asimismo, conviene traer a colación la reciente celebración de un nuevo acuerdo de pesca con Marruecos, con el visto bueno del Parlamento Europeo¹⁵⁶, lo que confirma la política básicamente omisiva que mantiene la UE con relación al conflicto del Sahara Occidental, territorio ocupado militarmente por Marruecos en flagrante vulneración de la Carta de las NU y cuyos habitantes soportan desde 1976 hasta hoy la vulneración grave y masiva de sus DH más básicos a manos de las fuerzas de ocupación marroquí¹⁵⁷; tampoco se debe olvidar la responsabilidad de las autoridades marroquíes respecto del éxodo forzoso al que se han visto obligados los alrededor de 200.000 saharauis que malviven en los campamentos de refugiados en Argelia. La UE mantiene una política exterior con relación a Marruecos y el conflicto del Sahara Occidental claramente continuista, consistente en la más absoluta inacción, a pesar de las graves vulneraciones del ordenamiento internacional que protagoniza la monarquía marroquí. Las privilegiadas relaciones que mantienen tanto la UE como algunos de sus Estados miembros -Francia, España...-- con la monarquía marroquí, explican, aunque desde luego no justifican, la absoluta pasividad que sobre este asunto mantiene la UE en el marco de su acción exterior, con la que al menos por omisión se está apoyando a la potencia ocupante del

no son capaces de ponerse de acuerdo para poder adoptar una posición común en el marco de la PESCA que permita a la UE su defensa en el plano internacional. Como se demostró, por ejemplo, con motivo de la aprobación por la AG de la Resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, con la que se concede a Palestina el estatus de "Estado Observador no miembro" de NU: la República Checa votó en contra, y Bulgaria, Estonia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, y Reino Unido se abstuvieron; votaron a favor: Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Suecia: *vid. A/67/PV.44*, con las en algunas casos más que forzadas explicaciones de voto por parte de algunos Estados miembros de la UE. En la doctrina, cf. KHADER, B., "The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring", *17 Papers IEMED* (2013), 1-47, pp. 41-43; JANER TORRENS, J.D., "El conflicto palestino-israelí y la promoción de los DH en la acción exterior de la UE", en HUESA VINAIXA, R. (coord.), *Entre la excepción jurídica...*, *op. cit.*, 99-127, pp. 125-127.

¹⁵⁶ Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, relativa a la celebración, en nombre de la UE, del Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la UE y el Reino de Marruecos (DO L 349, 21.12.2013). El texto del acuerdo se puede consultar en DO L 328, 7.12.2013.

¹⁵⁷ *Vid.* entre la doctrina más reciente que se ha ocupado específicamente de este tema, GONZÁLEZ VEGA, J.A., "El respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental: cuestiones de Derecho internacional", en PALACIOS ROMEO, F. (coord.), *El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental. Del lus Cogens al lus Abutendi*, Navarra, 2013, 79-109, pp. 87 y ss. *Vid.* también a este respecto, el Informe de Human Rights Watch, *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps: Morocco/Western Sahara/Algeria*, de diciembre de 2008, (<http://www.hrw.org/reports/2008/12/19/human-rights-western-sahara-and-tindouf-refugee-camps-0>); y el capítulo correspondiente a Marruecos y al Sahara Occidental del Informe Anual 2012 de esta organización, en http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/morocco_2012.pdf.

territorio, Marruecos, en sus pretensiones de anexionarse por la fuerza el Sahara Occidental¹⁵⁸.

Otro episodio que se puede mencionar también muy brevemente, está referido a la caótica política exterior mantenida por la UE en sus relaciones con Egipto durante estos tres últimos años. Relaciones que lo menos que se puede decir es que no han estado presididas por la preocupación de la UE por el respeto de los DH de los ciudadanos egipcios, ni tampoco por la instauración de formas de gobierno verdaderamente democráticas en este Estado de la cuenca sur del Mediterráneo. Tanto es así, que la UE y sus Estados miembros aunque en un primer momento tras el inicio de la denominada “primavera árabe” defendieron públicamente que el presidente egipcio Mubarak debía ser apartado del poder después de que algunos Estados miembros le hubieran respaldado internacionalmente durante varias décadas (Reino Unido...), sin embargo con posterioridad han mantenido una actitud absolutamente indulgente y pasiva ante el golpe de Estado protagonizado por el estamento militar egipcio contra un gobierno elegido democráticamente, aunque fuera de ideología islamista y pretendiera llevar a cabo bruscos cambios legislativos y constitucionales. Política exterior esta que en buena medida recuerda el lamentable papel jugado por la UE y sus Estados miembros al aceptar *de facto* la legitimidad del régimen militar argelino en la década de los noventa, tras el golpe de Estado llevado a cabo para impedir la victoria electoral del Frente Islámico de Salvación en 1992, que desembocó en una cruenta situación de violencia interna a lo largo de los años noventa¹⁵⁹. De nuevo, en el caso de Egipto la UE y sus Estados miembros sitúan en un muy segundo plano a la defensa y promoción de la democracia y los DH en los Estados vecinos de la cuenca sur del Mediterráneo, y apuestan por apoyar la estabilidad del régimen político egipcio, casi a costa de cualquier precio, a pesar de la deriva claramente autoritaria que hasta la fecha caracteriza al gobierno surgido del golpe militar perpetrado el pasado mes de julio de 2013 en el país del Nilo y las incertidumbres que ahora mismo rodean su futuro¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Cf. RIQUELME CORTADO, R., y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “El Sahara Occidental en las relaciones UE-Marruecos”, en REMIRO BROTONS, A. (Dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *UE-Marruecos ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, 2012, 533-576, pp. 535-544 y 572-576, p. 575: “ni el analista más benévolo podría ocultar la conclusión de que en sus relaciones con Marruecos la UE opta por una postura pragmática en la que priman los intereses económicos y geoestratégicos”; RIQUELME CORTADO, R., “Marruecos frente a la (des) colonización del Sahara Occidental”, en REMIRO BROTONS, A. (Dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *UE-Marruecos, op. cit.*, 409-531, pp. 442-456; RUIZ MIGUEL, C., “La Unión Europea y el Sahara Occidental: (verdaderos) principios y (falsos) intereses”, en PALACIOS ROMEO, F. (coord.), *El derecho...*, *op. cit.*, 161-201, pp. 177 y ss.

¹⁵⁹ Como ha sido puesto de manifiesto recientemente por parte de SOROETA LICERAS, J., “La condicionalidad política...”, *loc. cit.*, pp. 186-188.

¹⁶⁰ Cf. AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “Los futuros de Egipto: el bueno, el malo y el feo”, *Ari Real Instituto el Cano*, 10/2014, 1-8. Para comprobar la ambigua y condescendiente postura que

3. A modo de conclusión: la necesaria implementación de “nuevos paradigmas” en la acción exterior de la UE

Merece una valoración positiva que tras los acontecimientos que se suceden a raíz de la denominada “primavera árabe” la UE públicamente haga hincapié en que sus relaciones con los Estados del Mediterráneo sur deben estar regidas por los principios de democracia, Estado de derecho y respeto de los DH. Pero estos postulados no constituyen ninguna novedad: de hecho, la llamada cláusula democrática se incluye en los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación que se han concluido hasta la fecha (Túnez, Egipto, Argelia...¹⁶¹); y se debe reconocer que la vigencia de esta cláusula no ofrece resultados en absoluto satisfactorios por lo que se refiere a la efectiva aplicación de tales principios con relación a este grupo de Estados¹⁶². Por lo tanto, que la Alta Representante y la Comisión, acuñen la propuesta presentada en 2011 como un “nuevo enfoque”, no deja de provocar una buena dosis de escepticismo, vista la práctica mantenida durante las últimas dos décadas¹⁶³ y también la desarrollada durante los últimos tres años, por ejemplo con relación al conflicto Palestino-Israelí, Marruecos (conflicto del Sahara Occidental) y Egipto, como se acaba de señalar.

En efecto, como se ha comprobado a lo largo del presente trabajo, en su papel de “potencia normativa”, formalmente comprometida con la promoción de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH en todo el mundo, la capacidad de influencia de la UE en la resolución del conflicto de Siria se sitúa bajo mínimos, por no decir que resulta más bien inapreciable. Es cierto que, como se ha comprobado en el anterior

mantiene la UE con relación al nuevo Gobierno egipcio, *vid.* las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, de 10 de febrero de 2014, PRESSE 56, PR CO 3, pp. 10-12.

¹⁶¹ *Vid.* el art. 2 de estos tres convenios ya citados en nota a pie supra.

¹⁶² Como reconocían la Comisión Europea y la Alta Representante en los Informes presentados en mayo de 2011 sobre la implantación de la Política Europea de Vecindad en 2010, por ejemplo en los casos de Egipto (SEC[2011] 647 final, pp. 4-8, en las que se afirma que el Estado de emergencia está vigente en Egipto desde hace 29 años y que en 2010 se había prorrogado otros dos años); y Túnez (SEC[2011] 652 final, pp. 3-8, con los detalles del régimen represor que durante varias décadas ha impuesto el Gobierno de Ben Ali). *Vid.* para una crítica de la acción exterior de la UE tomando como referencia los casos de Argelia, Israel y Marruecos, SOROETA LICERAS, J., “La condicionalidad política...”, *loc. cit.*, pp. 186-198. En la misma dirección, *vid.* XUEREB, P.G., “Universal Human Rights and Euromed—An Agenda”, en GOVAERE, I., et al. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden-Boston, 2014, 575-587, pp. 577-583,

¹⁶³ “... a pesar del discurso oficial de la UE plasmado en numerosos documentos en los que se habla de valores compartidos, respeto de los DH y de las libertades fundamentales, la UE aceptó las gerontocracias cleptocráticas de Túnez y Egipto como interlocutores válidos ignorando las violaciones de los DH y la corrupción generalizada, a cambio de que controlaran los flujos migratorios y contuvieran a toda costa a los islamistas. Lo mismo cabe decir de Libia o de Argelia, países con los que además existía la contraprestación del suministro de gas y petróleo, siendo el caso sirio específico por su situación geográfica y por sus alianzas con Irán y Hezbolá...”: BLANC ALTEMIR, A., *La UE y el Mediterráneo...*, *op. cit.*, p. 219.

epígrafe II, durante las últimas décadas la UE había desarrollado unas muy incipientes relaciones convencionales, económicas y comerciales con Siria, en particular estando pendiente la ratificación del Acuerdo de Asociación con este Estado de Oriente Medio. Por lo que el enfoque que pretende presidir al menos parte de la acción exterior de la UE basado en el “governance approach”, dirigido a crear una relación estable y de largo plazo e institucionalizada entre la UE y Siria a través de vínculos convencionales muy desarrollados, todavía no se había consolidado, ni mucho menos, encontrándose en un estado muy embrionario. Pero también lo es que durante estas dos últimas décadas la UE no aplicó ninguna medida de presión (embargo de armas...) contra el régimen de Al-Assad como respuesta a las violaciones graves y masivas de los DH de las que era responsable, ni tampoco adoptó un papel activo en el ámbito de los mecanismos de control internacional sobre DH (Consejo de DH...) ¹⁶⁴.

En este sentido, se debe propugnar que en su política exterior la UE mantenga tanto un discurso jurídico, como una actuación material, caracterizados ante todo por la defensa del respeto del Ordenamiento internacional. La acción exterior de la UE debe estar basada en unos principios jurídicos que constituyan el máximo común denominador que haya sido aceptado por todos los Estados con los que desarrolle sus relaciones exteriores. De entrada y con carácter general, ese máximo común denominador está constituido por los principios estructurales del ordenamiento internacional recogidos y desarrollados en la Resolución 2625 (XXV) de la AG de NU, a los que se remite el art. 21.1 y 21.2 c) del Tratado de la UE.

Pero a pesar de figurar expresamente esta remisión en los tratados constitutivos, la UE sigue sin articular un discurso oficial y sobre todo una actuación en la práctica basados en tales principios. Como se ha podido comprobar, en muchas ocasiones las posiciones públicas manifestadas por las instituciones de la UE con relación al conflicto sirio están cargadas de retórica política, ambigüedades y vaguedades, sin que se pueda apreciar un discurso jurídico dirigido a la defensa, en cualquier circunstancia, de los principios estructurales del ordenamiento internacional. Por ejemplo, no hubiera estado de más que en las sucesivas Conclusiones que el Consejo ha venido adoptando durante

¹⁶⁴ Cf. a este respecto, la Resolución del Parlamento Europeo titulada “Política coherente respecto de los regímenes contra los cuales la UE aplica medidas restrictivas” (P7_ta(2012)0018, de 2 de febrero de 2012 (DO C 239, 20.8.2013), en la que se contienen una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo, a partir del reconocimiento de que “la UE ha aplicado a menudo su política de sanciones de una manera incoherente, tratando de forma diferente a terceros países que registraban un balance similar en cuanto al respeto de los DH y la democracia, lo que le ha valido la crítica de aplicar una política de ‘doble rasero’”. También la Resolución del Parlamento Europeo titulada “Estrategia de comercio e inversión para el Mediterráneo Meridional tras las revoluciones de la ‘primavera árabe’” (P7_TA(2012)0201, de 10 de mayo de 2012 (DO C 261, 10.9.2013), en la que se afirma lo siguiente: “lamenta el papel desempeñado por las empresas europeas en la exportación de armas y productos de doble uso a regímenes represivos...”.

los últimos tres años, la UE recordara que con relación al conflicto sirio todos los Estados deben respetar el principio de prohibición del uso de la fuerza -incluidos Israel, y en su caso Estados Unidos y los Estados que apoyaron durante algunas semanas una posible intervención armada en Siria—, y también el principio de no intervención en los asuntos internos -incluidos Arabia Saudí y Qatar, que están financiando y suministrando armas a grupos contrarios al Gobierno Sirio, a pesar de que parte de estos grupos también son responsables de violaciones graves de los DH--. Aunque es obvio que no cabe esperar que el Consejo de la UE se atreva a afirmar la vigencia de estos principios estructurales con relación a Siria y exija su cumplimiento por parte de todos los Estados, si precisamente algunos de los Estados de la UE, como Francia o Reino Unido los están incumplimiento o han advertido que podrían contravenirlos participando en una intervención armada contra el régimen sirio, dando apoyo así a la tesis defendida durante algunas semanas por el ejecutivo estadounidense.

Además de los siete principios estructurales recogidos en la Resolución 2625 (XXV), la UE debe defender la consolidación del respeto de los DH como otro principio estructural autónomo que debe de estar vigente y ser efectivamente aplicado no sólo en el ámbito regional europeo -y americano--, sino también en al ámbito universal, en el marco del Derecho internacional general. La red de normas consuetudinarias y convencionales sobre DH aceptadas por la práctica totalidad de los Estados de todo el mundo, incluida Siria¹⁶⁵, así como la labor desarrollada a favor del respeto de los DH tanto por NU -de la que forma parte Siria--, como por las organizaciones regionales de los distintos continentes, constituye un andamiaje jurídico e institucional suficiente para que la UE defienda en su acción exterior que el respeto de los DH debe ser un principio estructural vigente en el Ordenamiento internacional contemporáneo.

Mayores dudas y dificultades presenta la proyección de los valores democráticos en la acción exterior de la UE, dado que en el ámbito universal todavía no se ha consolidado un consenso jurídico al respecto. Por una parte, es cierto que por regla general el respeto de los DH se encuentra estrechamente vinculado a la existencia de

¹⁶⁵ Como ha insistido en sus Conclusiones la citada Comisión Internacional de Investigación, en su Informe de febrero de 2014: A/HRC/25/65, pp. 24-25. Más en concreto, en el ámbito convencional, Siria ha ratificado un buen número de convenios internacionales sobre DH, entre los que se cuentan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención contra la Tortura de 1984, la Convención sobre los derechos del niño de 1989, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979..., como se puede comprobar en la dirección http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=170&Lang=EN. Además, Siria ha ratificado los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, incluido por supuesto el artículo 3 común a los Cuatro Convenios (como ha destacado la citada Comisión Internacional de Investigación), y su Protocolo Adicional I de 1977 (no ha ratificado el II), como se puede comprobar en la dirección [http://www.icrc.org/ihi/%28SPF%29/party_main_treaties/\\$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf](http://www.icrc.org/ihi/%28SPF%29/party_main_treaties/$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf).

formas de gobierno democráticas, como se pone de manifiesto en la redacción de los arts. 2 y 49 del TUE. Pero por otra, un buen número de Estados no europeos defienden que de conformidad con los principios de igualdad soberana y no intervención, cada Estado es libre a la hora de organizar su sistema político interno; y por tanto, defienden que los valores democráticos tal como se conciben en el ámbito regional europeo no constituyen ni deben constituir un principio estructural del ordenamiento internacional contemporáneo. Por ejemplo, las votaciones que se han celebrado en la AG con respeto a las resoluciones promovidas, entre otros, por los Estados miembros de la UE, con las que se pretende establecer la agenda política que debe servir de guía para la solución del conflicto sirio, así lo han puesto de manifiesto, como ya se ha señalado *supra*.

Aunque esta temática merecería un desarrollo con más profundidad, lo que no es posible en esta sede, sí que conviene advertir que los acontecimientos que se vienen sucediendo en los tres últimos años, demuestran que la UE y sus Estados miembros siguen protagonizando una política exterior un tanto caótica y sin un rumbo bien establecido en sus relaciones con los vecinos del sur del Mediterráneo. Se trata de una política exterior reactiva, cortoplacista y basada sobre todo en la defensa de los intereses económicos y la lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo internacional. Lo ocurrido en el caso de Egipto, en el que, como ya se ha señalado, la UE y sus Estados miembros han adoptado una postura condescendiente y absolutamente pasiva, ante el golpe de Estado protagonizado por el ejército egipcio contra el Presidente Morsi, que aunque de tendencia islamista había sido democráticamente elegido con todos los matices que se quiera, pone de manifiesto la dificultad que presenta que la UE y sus Estados miembros pretendan articular un discurso en sus relaciones con sus socios del sur del Mediterráneo basado en la efectiva aplicación de los valores democráticos. La situación en buena medida de anarquía en la que se encuentra durante los últimos tres años la Libia post-Gadafi¹⁶⁶, Estado cuyo Parlamento también democráticamente

¹⁶⁶ Muy en resumen, en 2012 se celebraron elecciones democráticas y se eligió a un Gobierno que está tratando de pacificar y estabilizar la situación en todo el país, contando con la modesta ayuda de los organismos internacionales: NU ha desplegado la Misión de NU de Apoyo a Libia, y la UE, además de proporcionar asistencia financiera, más de 200 millones de euros durante los últimos dos años y medio, ha ofrecido el despliegue de la Misión de Asistencia de la UE para las Fronteras en Libia, cuyo objetivo principal es prestar asistencia técnica a las autoridades libias para el control de las fronteras terrestres y marítimas y el espacio aéreo de Libia, con un despliegue estimado de un centenar de efectivos. El nuevo Gobierno democrático libio ha adoptado decisiones muy criticadas, como la adopción de la Ley de Aislamiento Político, al parecer para contentar a los grupos islamistas. Esta normativa impide a todas las antiguas autoridades políticas y diplomáticas ligadas al régimen de Gadafi, ocupar ningún puesto en la actual administración, lo que afecta a unas 4000 ó 5000 personas; se da la paradoja de que algunas de estas personas rompieron cualquier vinculación con el Gobierno de Gadafi hace varias décadas, pero a pesar de ello se les aplica esta legislación. El nuevo Gobierno democrático libio se está encontrando con dificultades de mucha envergadura para pacificar y estabilizar el país. Las milicias armadas que más o menos se unieron contra el dictador Gadafi, después de su caída siguen manteniendo el control de

elegido, recientemente ha declarado, al inicio del proceso constituyente que debe conducir a la aprobación de una nueva Constitución, que la “Sharía” debe ser la fuente de su ordenamiento jurídico¹⁶⁷, es otro botón de muestra en el que a buen seguro se van a ver reflejadas las contradicciones que afectan a la política exterior de la UE y sus Estados miembros. Así las cosas, parece muy complicado que la UE pueda obtener buenos resultados en sus esfuerzos por promocionar e incluso en ocasiones presionar a terceros Estados para que establezcan formas de gobierno democráticas, siguiendo en buena medida el modelo europeo.

La evolución que presenta Siria en los últimos tres años tampoco augura un escenario en el que la UE puede ejercer una influencia relevante para que en este Estado se consoliden las formas de gobierno democráticas. En un corto lapso de tiempo la UE ha pasado de intentar celebrar un Acuerdo de Asociación con la Siria gobernada por Al-Assad, a exigir públicamente que abandone el poder en reiteradas ocasiones a lo largo de 2011 y 2012, para últimamente “olvidarse” de esta exigencia. No parece, por tanto, que la política exterior que al menos públicamente defienden las instituciones de la UE durante las dos últimas décadas, dirigida a promocionar formas democráticas de gobierno en la cuenca sur del mediterráneo, ofrezca buenos resultados. Lo ocurrido en los casos de Argelia, Siria, Libia o Egipto, entre otros, así lo demuestra con meridiana claridad.

En este orden de cosas, en el desarrollo de su política exterior la UE debería mantener un discurso jurídico basado en la defensa a corto, medio y largo plazo, del respeto de los principios estructurales del ordenamiento internacional, situando en un segundo plano la defensa explícita de los valores democráticos, en cuanto que ello conlleve una valoración jurídica de las formas de gobierno vigentes en cada uno de los

determinados territorios o localidades libios, protagonizando frecuentes actos de violencia. El Estado libio hasta ahora se ha visto incapaz de controlar a las milicias, desarmarlas y poner fin a los actos de violencia. En este contexto de inseguridad, han proliferado los grupos terroristas formados por fundamentalistas islámicos, y se vienen cometiendo un buen número de atentados terroristas, como los ataques contra el Consulado de Estados Unidos en Bengasi, en el que falleció el Embajador de Estados Unidos en septiembre de 2012 y el posterior ataque contra la embajada de Francia en abril de 2013. La situación en el sur y en el este del país se ha calificado de verdadero caos, con una muy escasa o inexistente presencia efectiva de las estructuras militares, policiales y de administración civil gubernamentales. Apenas existen controles en las fronteras libias, lo que facilita que entren y salgan desde Libia, grupos terroristas, traficantes de droga, traficantes de armas, miles de inmigrantes en situación irregular, o refugiados que huyen de zonas de conflicto, en particular de Siria. La inestabilidad institucional y política que sufre Libia, está afectando a la estabilidad de sus Estados vecinos o geográficamente próximos, como por ejemplo es el caso de Túnez, Argelia, Mali o Níger, que soportan la actuación de grupos terroristas fundamentalistas que operan a sus anchas a través de las permeables fronteras libias. En la doctrina, *vid.* ECHEVERRÍA JESÚS, C., “La difícil estabilización de Libia”, *Documento de Opinión IEEE*, 45/2013, 1-13. Este escenario en gran medida ya se predijo nada menos que en marzo de 2011 por parte de REINARES, F., “¿Se convertirá Libia en una nueva Somalia? La hipótesis de un escenario Yihadista tras el enfrentamiento civil”, *ARI Real Instituto Elcano*, 11.3.2011, 1-5.

¹⁶⁷ El País, 5.12.13.

Estados de la cuenca sur del Mediterráneo. En su política exterior la UE debe diferenciar entre lo que es la promoción de los valores democráticos en el marco de las relaciones económicas, comerciales y de cooperación para el desarrollo con terceros Estados, de la defensa del cumplimiento del ordenamiento internacional, sobre todo cuando está en juego la aplicación de los principios estructurales del ordenamiento internacional.

Que exista una íntima interrelación entre la existencia de formas de gobierno democráticas y el cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos (y también otros principios estructurales, como el principio de la libre determinación de los pueblos, el principio de no intervención, o incluso el principio de la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza), no debe ser óbice para que en el desarrollo de su acción exterior la UE distinga entre las actuaciones dirigidas a la promoción de los principios democráticos, y las medidas centradas en exigir el cumplimiento de las normas internacionales que le vinculan con terceros Estados. Estas últimas deben ser conformes con el Derecho internacional general que regula la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas y la prohibición del uso o amenaza de la fuerza. De lo contrario se corre el riesgo de que la posición jurídico internacional de la UE se diluya en el contexto más político de la promoción de formas de gobierno democráticas, en claro perjuicio del carácter vinculante y obligatorio de las normas internacionales que rigen las relaciones entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo, por otra.

Los acontecimientos que se han vivido durante las dos últimas décadas en esta región, en las que la acción exterior de la UE ha sido incapaz de articular un postura jurídica coherente, firme y efectiva en la defensa de los principios estructurales del ordenamiento internacional en sus relaciones con los vecinos de la cuenca sur, viene a poner de manifiesto que más allá de la retórica política de la que en muchas ocasiones se revisten las declaraciones y documentos oficiales de las instituciones, a la UE le puede interesar mucho más que sus relaciones con este grupo de Estado se asienten en una base jurídica sólida, que a buen seguro está constituida por los mencionados principios estructurales. Con ello, a medio y largo plazo se podría conseguir que las relaciones entre la UE y los Estados de la ribera del sur del Mediterráneo fueran jurídicamente más estables, fiables y previsibles.

En definitiva, una vez que se han comprobado los déficits que presenta la acción exterior de la UE ante el conflicto sirio en el marco de las relaciones euromediterráneas, cabe propugnar que la acción exterior de la UE se base en el estricto cumplimiento del ordenamiento internacional. La UE debe defender con solidez y contundencia la aplicación del ordenamiento internacional en sus relaciones con terceros Estados y otras organizaciones internacionales. La capacidad de la UE de proyectar su influencia en la

esfera internacional como “potencia normativa”, debe estar sustentada en una política exterior basada en la defensa del respeto y la aplicación del ordenamiento internacional, en todas las situaciones y respecto de todos los Estados y organizaciones internacionales. Se debe propugnar una política euromediterránea de naturaleza preventiva y proactiva, y basada en el silogismo jurídico internacional. Más en particular, la UE debe demostrar que en su acción exterior *siempre* adopta *todas las medidas* que estén a su alcance para la protección de los DH en *todas las situaciones* en las que se produzcan vulneraciones graves y masivas, si es que de verdad la UE y sus Estados miembros defienden que el respeto de los DH debe ser un principio estructural vigente en el ordenamiento internacional contemporáneo. Entre otras actuaciones, la UE debería ya de por una vez conseguir que sus Estados miembros dejen de respaldar mediante la venta de armas y material para la represión interna a regímenes políticos que vulneran de forma grave los DH, tal y como ha ocurrido durante la última década, respecto de Estados como Egipto, Siria o Libia, entre otros¹⁶⁸.

Sin duda esta es la mejor receta que se puede prescribir para reforzar la legitimidad de la acción exterior de la UE en sus relaciones con terceros Estados. Legitimidad que debe basarse, conviene insistir en ello por enésima vez, en el escrupuloso cumplimiento, entre otras, de las normas internacionales sobre DH. Tampoco se debe olvidar la defensa de otros principios estructurales, como el principio de la libre determinación de los pueblos con relación al Sahara Occidental, que se ha visto relegado al más absoluto ostracismo en la acción exterior protagonizada por la UE durante las dos últimas décadas¹⁶⁹. O la defensa de la aplicación del principio de autodeterminación de los

¹⁶⁸ Vid. AMNESTY INTERNATIONAL, *Arms Transfers...*, op. cit., pp. 27-33 (Egipto), 37-47 (Libia) y 55-57 (Siria).

¹⁶⁹ Y que parece que lo va a seguir estando, al menos según la opinión recientemente manifestada en el Informe del Real Instituto Elcano 15, MOLINA, I. (coord.), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Madrid, 2014, p. 77, en el que se presenta el conflicto del Sahara Occidental como una confrontación entre, por una parte, los nacionalismos marroquí y saharauí, y, por otra, entre Marruecos y Argelia por la hegemonía en el Magreb; se advierte de los riesgos que presenta la proliferación de grupos yihadistas y bandas dedicadas al crimen organizado en el Sahel que están penetrando tanto en los territorios ocupados militarmente por Marruecos en el Sahara Occidental como en los campamentos de refugiados de Tinduf, y se pueden leer afirmaciones tan tendenciosas como las siguientes: “... la posibilidad de un nuevo Estado poblado solo por unos centenares de miles de habitantes, no homogéneos y susceptibles de radicalización, preocupa más allá del Magreb... España podría adoptar una posición más proactiva y, cuando las condiciones resulten favorables, plantear una solución de autogobierno genuino y garantizado que permita satisfacer los deseos de Marruecos y del Frente Polisario”. No se dedica ni una línea a la defensa de la aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos ni al respeto de los derechos humanos en el caso del Sahara Occidental. Con este Informe se propone, por tanto, confirmar y consolidar la confusa, errática y desvinculada del Derecho internacional, política exterior que vienen manteniendo los últimos gobiernos españoles con relación al conflicto del Sahara Occidental. La total despreocupación que se plasma en este informe con relación al cumplimiento del ordenamiento internacional en la solución del conflicto del Sahara Occidental, contrasta con la breve pero atinada valoración jurídica que se lleva a cabo

pueblos y del principio de la prohibición del uso de la fuerza -y su corolario, la prohibición de adquisición de territorios mediante el uso de la fuerza— con relación al conflicto palestino-israelí.

Ad intra, se debe propugnar que la acción exterior de la UE se vea progresivamente más influenciada y en última instancia sometida al principio de integración, de modo que el principio de cooperación intergubernamental paulatinamente pierda el enorme protagonismo que hasta ahora ha ejercido en este ámbito de actuación de la UE, sobre todo por lo que se refiere a la PESC, que se sigue manteniendo como una estructura jurídica e institucional con su propia regulación en los tratados constitutivos. En esta dirección, cabe proponer que además de aprovechar las actuales disposiciones del TUE en el sentido de permitir un papel más relevante por parte de la Comisión, el Parlamento Europeo y también el Tribunal de Justicia en la puesta en práctica de la PESC, de cara a las futuras reformas se refuerce y se consolide la participación de todas las instituciones de la UE en el diseño e implementación de la PESC; y en última instancia se fusionen y se sometan a un marco jurídico e institucional unificado la PESC y las actuales competencias sobre la acción exterior recogidas en el TFUE¹⁷⁰.

En fin, además de producir documentos cargados de buenas intenciones¹⁷¹ y de apoyar la creación de nuevas organizaciones internacionales centradas en la cooperación técnica con resultados hasta la fecha paupérrimos¹⁷², la UE debe orientar su acción exterior en el Mediterráneo en la dirección que se acaba de defender. De lo contrario, como se ha dicho,

“a falta de una política europea eficaz, la desilusión mutua en todo el Mediterráneo es probable. El riesgo es la vuelta a las antiguas costumbres, según las cuales Bruselas predica sobre democracia y DH, los Estados miembros

sobre “la cuestión y controversias de Gibraltar” en la página 74, conforme con las normas internacionales que vinculan a España y el Reino Unido.

¹⁷⁰ Cf. DASHWOOD, A., “The Continuing Bipolarity of EU External Action”, en GOVAERE, I. et al. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden-Boston, 2014, 3-16; FERRER LLORET, J., “El control judicial de la política exterior de la Unión Europea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 142 y ss.

¹⁷¹ Vid. por ejemplo las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013, sobre la “Primavera Árabe” en la que se propugnan las líneas de actuación de la acción exterior de la UE en el Mediterráneo en la dirección de los Documentos elaborados en 2011 ya citados: EUCO 3/3, CO EUR 1, CONCL 1, de 8 de febrero de 2013, pp. 4-8. También se pueden consultar la ya citada COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación...*, op. cit., COM(2011) 886 final, y el “Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia y el Plan de acción de la UE para los derechos humanos y la democracia”, adoptados por el Consejo el 25 de junio de 2012: COHOM 163, PESC 882.

¹⁷² Como se ha señalado, “hasta la fecha las realizaciones de la Unión por el Mediterráneo, en la cooperación técnica, han sido escasas y, en la cooperación política, prácticamente inexistentes”: HUICI SANCHO, L., “La participación de la UE en la Unión por el Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 28, 2012, 1-34, p. 24.

persiguen sus propios intereses, los países norteafricanos se dan cuenta de la hipocresía y la explotan, y la autoridad y la influencia europeas desaparecen”¹⁷³.

¹⁷³ WITNEY, N., “¿A qué puede aspirar la UE en el norte de África?”, *Estudios de Política Exterior*, n. 149, 2012, 1-7, p. 3.