

**INTERVENCIÓN HUMANITARIA
Y RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:
LA FRÁGIL REGULACIÓN JURÍDICA DE UN IMPERATIVO MORAL**

*HUMANITARIAN INTERVENTION
AND RESPONSIBILITY TO PROTECT:
THE FRAGILE LEGAL REGULATION OF A MORAL IMPERATIVE*

CARMEN ROCÍO GARCÍA RUIZ
Universidad Loyola Andalucía
<https://orcid.org/0000-0002-2698-543X>

Fecha de recepción: 2-12-21
Fecha de aceptación: 20-6-22

Resumen: *Los conceptos de intervención humanitaria y responsabilidad de proteger han sido formulados con la intención de dar respuesta a una vieja cuestión: cómo responder ante situaciones de flagrantes violaciones de derechos cometidos por los Estados sobre sus propios ciudadanos, aquellos a los que está llamado a proteger. Sustentada sobre la formulación de la guerra justa o la propia concepción de humanidad, en ella subyace la difícil relación entre tres de los principios estructurales del Derecho Internacional Público: soberanía, uso de la fuerza y protección de derechos humanos. El presente artículo analiza la evolución de ambos conceptos, las diferencias entre ambos y los obstáculos que dificultan su aplicación efectiva, agravados por la situación actual.*

Abstract: *The concepts of humanitarian intervention and responsibility to protect have been formulated aiming to provide an adequate response to an old question: how to respond to violations of rights committed by states on their own subjects. Based on the formulation of the just war or the very conception of humanity, it underlies the difficult relationship between three of the structural principles of Public International Law: sovereignty, use of force and protection of human rights. This article analyzes the evolution of both concepts, the differences between them and the obstacles that hinder their effective application.*

Palabras clave: intervención humanitaria, responsabilidad de proteger, derechos humanos
Key words: humanitarian intervention, responsibility to protect, human rights

“All the fights worth fighting involve long-term struggles... The fights against apartheid, slavery, and colonialism have been fought over the long term, with battles both won and lost.”

Zeid Ra’ad Al Hussein,
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Hay quien podría considerar que el Derecho internacional público se ha forjado a base de fracasos. Comprender su esencia, sus intrínsecas contradicciones y por ende sus grandezas y miserias es clave para analizar sin denostar este conjunto de normas. Como señala el profesor Víctor M. Sánchez: *“cada cierto tiempo, las fuerzas temporalmente contenidas por este derecho estallan con violencia haciendo emerger, con su poder constituyente, nuevos sistemas jurídicos internacionales que contienen principios y mecanismos esenciales de funcionamiento en los que se aúnan elementos de continuidad y alteración del sistema predecesor”*¹. A estos momentos de aliento constituyente se unen cambios normativos consensuados que han resultado en el establecimiento de seis funciones básicas de ordenación del sistema internacional: a.- Establecer el principio general de la igualdad soberana de todos los Estados y, con su concreción, determinar el radio de las conductas válidas de los Estados con respecto a su territorio y fuera de este; b.- Acordar las reglas de reconocimiento y cambio de las normas de Derecho internacional; c.- Legalizar la jerarquía correspondiente a las Grandes Potencias en el ordenamiento jurídico internacional; d.- Crear organizaciones internacionales para la persecución de intereses comunes (regionales o universales) y dotarlas de competencias; e.- Prohibir la amenaza o el uso de la fuerza armada en las relaciones entre los Estados y limitar su utilización a los supuestos de legítima defensa individual o colectiva o autorización por parte

¹ V. M. SÁNCHEZ, *Derecho internacional público*, Huygens, 2010, p. 43.

de la ONU; f.- Y elevar a la categoría de valor universal el principio de libre determinación de los pueblos y de la protección de la dignidad humana².

Todos estos principios estructurales están presentes en la regulación de la cuestión que nos ocupa, en la que quedan imbricados. ¿Cómo consensuar un concepto si existen tensiones contrapuestas en sus pilares?, ¿Cómo regular una acción que limita el bastión de la soberanía por aquellos llamados a perderla? La igualdad soberana de los Estados tiene como consecuencia natural el principio de no intervención en los asuntos internos del otro. Esta máxima, fundamental para evitar conflictos interestatales y para lograr por tanto la paz y la estabilidad en las relaciones internacionales, comienza a resquebrajarse cuando el Estado, llamado a proteger a sus ciudadanos en el ejercicio de su soberanía, abusa de esta y atenta gravemente contra sus derechos y libertades. Sucede entonces que la sociedad internacional presencia el sufrimiento y se pregunta cómo actuar. Si hacerlo o no; si al hacerlo empeora la situación y el difícil juego de equilibrios que en ocasiones sustenta el *status quo*, con el riesgo de que se instrumentalice en favor de intereses egoístas; si dejar a estas personas abandonadas a su suerte o si por el contrario contravenir principios fuertemente interiorizados e intervenir; si hacerlo unilateralmente o valerse de organizaciones internacionales, amparados por la existencia de un derecho o de un deber. En definitiva, si dejarlo estar o dar un paso más para, en cierta medida, aliviar el sufrimiento de otras personas con las que nos une el vínculo de la más elemental humanidad.

2. INTERVENCIÓN HUMANITARIA

2.1. La necesidad de actuar por razones de humanidad

Abundan en la historia numerosas situaciones en las que el sufrimiento humano provocado por la tiranía y la barbarie ha alcanzado límites insoportables para sus congéneres, que asisten impotentes a tanta devastación y demandan actuaciones urgentes y eficaces. Es aquí donde entra en juego el concepto de intervención humanitaria, acción específicamente militar de uno o varios Estados dentro de otro para frenar las violaciones graves y masivas de derechos humanos³. Como señala la profesora Abrisketa *“su carácter generalmente*

² V. M. SÁNCHEZ, *Derecho internacional público*, cit., p. 44.

³ I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, 1991, p. 44.

coercitivo y la inexistencia del consentimiento del Estado son los elementos definitorios que distinguen el concepto de intervención humanitaria del de acción humanitaria”⁴.

El 7 de abril 1999, Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, proclamó en su discurso ante la Comisión de Derechos Humanos: *“Perhaps more than any other aspect of our work, the struggle for human rights resonates with our global constituency, and is deeply relevant to the lives of those most in need -- the tortured, the oppressed, the silenced, the victims of “ethnic cleansing” and injustice. If, in the face of such abuses, we do not speak up and speak out, if we do not act in defence of human rights and advocate their lasting universality, how can we answer that global constituency? (...) Emerging slowly, but I believe surely, is an international norm against the violent repression of minorities that will and must take precedence over concerns of State sovereignty”*⁵.

Un año después, ante los críticos con esta afirmación, profundizó en su razonamiento: *“Si la intervención humanitaria es en realidad un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? (...) La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico –ni siquiera la soberanía– que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar”*⁶.

No estamos ante un debate novedoso, sino más bien ante una cuestión presente desde el inicio de la regulación del Derecho internacional público, construido sobre el concepto de soberanía y sus consecuencias y reacio a explorar sus límites. Es desde el pensamiento cristiano desde donde se intentan delinear algunos, referidos a la máxima representación del aspecto exterior de la sobe-

⁴ J. ABRISKETA, *Intervención Humanitaria*, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, 2000, <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/131>, consultada: 2-05-2022.

⁵ Discurso del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, ante la Comisión de Derechos Humanos, 7 de abril de 1999. Press Release SG/SM 6949, HR/CN/898, <https://www.un.org/press/en/1999/19990407.sgsm6949.html>

⁶ Informe del Secretario General a la Asamblea General de Naciones Unidas “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, A/54/2000 de 27 de marzo de 2000.

ranía de un Estado, esto es, el recurso a la guerra, *ius ad bellum*. Podría considerarse que Agustín de Hipona sienta las bases de la doctrina del *justum bellum* de teólogos, civilistas y canónigos hasta Grocio⁷. En base a ella se diferencia entre los conflictos bélicos que son justos y aceptables y los que son injustos y condenables. Señalaba Tomás de Aquino en su obra “Summa Theologica” que habría causa justa si hay agresión o intento de agresión por parte de un Estado, apelando a la legítima defensa. Francisco de Vitoria en “De iure belli” proclama la legitimidad de la guerra en defensa de la patria, de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad internacional, en base al deber que poseen los jefes de Estado y cuantos tienen parte en las responsabilidades de gobierno de garantizar la seguridad de los pueblos que les han sido confiados. Concebía a la humanidad como un *totius urbius* en la que existen unos vínculos universales basados en el *ius communicationis* que unen a todos los hombres y que justifican el deber de ayuda en favor de los inocentes⁸. Francisco Suárez tenía respuesta a las dudas planteadas muchos siglos después por el Secretario General de Naciones Unidas al presentar el elenco de los títulos gracias a los cuales es legítimo para el soberano declarar la guerra, entre los que están también –como ya fue expresado en el “De legibus” y en la “Defensio fidei”– la defensa de derechos de los ciudadanos violados por parte de otros soberanos⁹. En la línea de San Agustín y el pensamiento escolástico, vino Grocio a reafirmar la guerra como fenómeno inevitable pero sujeta al derecho, entendida no como el despliegue arbitrario de poder sino como un instrumento de la justicia¹⁰. Aborda los mismos interrogantes que Annan al cuestionar la existencia de una obligación de emprender la guerra en ayuda de las víctimas de una injusticia, en virtud del principio de solidaridad humana, y justifica la guerra iniciada en favor de ciudadanos ajenos contra su príncipe siempre que se parta de una injusticia¹¹.

⁷ A. TRUYOL Y SERRA, *Historia del Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 1998, p. 36.

⁸ J.F. ESCUDERO ESPINOSA, *La intervención humanitaria y el Derecho Internacional*, 2001, pp. 55, 72.

⁹ M. MANTOVANNI, “Algunas notas sobre la teoría de la guerra justa”, *Francisco Suárez, Sophia: colección de Filosofía de la Educación*, núm. 23 vol. 2, 2017, p. 249.

¹⁰ J. PEÑA ECHEVARRÍA, “Hugo Grocio, la guerra por medio del derecho”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 32, 2014, p. 82.

¹¹ J.F. ESCUDERO ESPINOSA, *La intervención humanitaria y el Derecho Internacional*, cit., p. 75. Conviene resaltar la diferencia con las actuaciones llevadas a cabo en defensa de los propios nacionales en el extranjero, al encontrarnos en este caso ante una prolongación del ejercicio de la protección diplomática reconocida como norma de derecho consuetudinario. En este sentido, vid. B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, Universidad de Oviedo, p. 28.

En siglos posteriores, autores como Vattel o Kant profundizaron en esta idea. Vattel lo hace en base a las leyes de la sociedad natural establecidas entre los Estados, de forma que cualquier potencia extranjera estaría en el derecho de socorrer a un pueblo oprimido que pidiera su ayuda, mientras que Kant se refiere en “La paz perpetua” a la interdependencia existente entre todos los pueblos de la tierra, de forma que entiende que la violación en un punto de la tierra repercute en todos los demás y hace necesario un derecho cosmopolita que sea complemento de la paz perpetua. En “La metafísica de las costumbres” justifica la guerra contra aquel que manifiesta públicamente una voluntad que, si se convirtiese en regla universal, haría imposible un estado de paz entre los pueblos, justificando así la acción de la comunidad internacional contra el enemigo injusto.

En definitiva, existió una sólida corriente doctrinal, que solo hemos esbozado y que abogaba por una acción militar para salvar la vida de otras personas, si bien no es hasta el siglo XIX cuando empieza a apreciarse una práctica internacional en este sentido. Así, se llevaron a cabo entonces intervenciones en otros Estados para aliviar el sufrimiento de determinados grupos de población, minorías religiosas o de otra índole, o nacionales de los Estados intervencionistas: la denominada cuestión de Oriente, la intervención en Siria en 1860-61, en los Balcanes en 1876-78 o la intervención de Estados Unidos en Cuba y la guerra con España de 1898. Son muchos los autores que afirman que en este periodo la intervención humanitaria llegó a considerarse generalmente como parte del derecho consuetudinario¹². Quienes defendían férreamente el principio de no intervención alegaban los intereses particulares que en muchos de estos casos subyacía a estas acciones así como la absoluta inviolabilidad de dicho principio¹³.

2.2. Evolución del concepto de intervención humanitaria

Ciertamente, así planteado se trata de un concepto en abierta confrontación con la clásica visión del principio de soberanía: Estados que en función de su criterio y tal vez intereses particulares deciden en unas ocasiones sí y en otras no, actuar usando la fuerza en el territorio de otro Estado, sin su

¹² R. BERMEJO GARCÍA, E. LÓPEZ-JACOISTE, “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes, diferencias”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, 2013, p. 29.

¹³ J.F. ESCUDERO ESPINOSA, *La intervención humanitaria y el Derecho Internacional*, cit., pp. 71-99.

consentimiento, para ayudar a una población con la que puede no unirle más que el elemental vínculo de humanidad. Incluso se legitima el empleo de otras medidas coercitivas¹⁴. Solo una evolución de los principios inspiradores del Derecho Internacional clásico podría posibilitar el establecimiento de un marco jurídico que paliase la tensión existente. Como señala el profesor Carrillo Salcedo, desde la Primera Guerra Mundial y sobre todo desde 1945, el Derecho internacional experimentó un triple proceso de institucionalización, socialización y humanización que le distanció de los rasgos característicos del Derecho internacional tradicional, de forma que *“la progresiva afirmación de los derechos humanos en el Derecho internacional positivo contemporáneo constituye, incluso desde una perspectiva exclusivamente técnico jurídica, una importante transformación del Derecho internacional en la medida en la que junto al clásico principio de la soberanía ha aparecido otro principio constitucional del orden internacional contemporáneo, el de los derechos humanos”*¹⁵.

La Carta de Naciones Unidas establece en su artículo 2 que la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros y prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, así como la intervención en asuntos internos de los Estados. ¿Cómo conciliar estos principios constitucionales tras la Carta de Naciones Unidas? En primer lugar, habría que determinar en qué lugar quedó el principio de soberanía, y en este sentido entiende Carrillo Salcedo *“sigue siendo un principio constitucional del Derecho internacional y no ha sido desplazada de esta posición ni por el fenómeno de Organización Internacional ni por el reconocimiento de la dignidad de la persona ... pero sí ha quedado erosionada y relativizada por el desarrollo normativo que ha seguido a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas en materia de derechos humanos ya que en Derecho internacional general contemporáneo todos los Estados tienen la obligación, omnium y erga omnes, de respetar los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”* En segundo lugar, el art. 2.7 establece el principio de no intervención en aquellos asuntos que sean de la jurisdicción interna de los Estados, de forma que *“si el trato que un Estado diera a sus nacionales era en el Derecho internacional tradicional una cuestión de jurisdicción interna (ya que el Derecho internacional no regía en esta cuestión y se limitaba a regular la posición de los extranjeros) en el Derecho internacional contem-*

¹⁴ A. ROUGIER, “La théorie de l’intervention d’humanité”, *RGDIP*, núm. 4, 1910.

¹⁵ J.A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, Ed. Tecnos, 1996, p. 15.

poráneo ocurre lo contrario como consecuencia del desarrollo progresivo que el orden internacional ha experimentado en materia de reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos”¹⁶. Respecto a la prohibición de uso de la fuerza, había venido produciéndose una codificación de la limitación al recurso a la guerra en instrumentos internacionales como la Convención Drago-Porter, el Pacto de la Sociedad de Naciones, los Acuerdos de Locarno, el Pacto Briand-Kellog o el Pacto Saavedra-Lamas que, unido al texto del artículo 2.7, llevó a algunos autores a considerar que la intervención humanitaria había perdido su base jurídica y a otros a mantener que debía ser Naciones Unidas el mecanismo ideal para llevar a cabo tales intervenciones, ya que se podría evitar el riesgo de ciertos abusos que una intervención unilateral de cualquier Estado podría conllevar. Así, el Consejo de Seguridad podría considerar una violación grave de los derechos humanos como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y decidir una intervención¹⁷.

El final de la Guerra Fría vino a marcar un antes y un después a este respecto. Las circunstancias eran entonces propicias. En primer lugar, el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas podía beneficiarse del desbloqueo de sus instituciones, hasta entonces atenuadas por el enfrentamiento. En 1987, se celebró en París la I Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios, en la que, de la mano de Bettati y Kouchner resonaron con fuerza los conceptos de “deber de asistencia humanitaria” y “derecho de asistencia” y fueron más allá, al reclamar la autorización del uso de la fuerza para garantizar el trabajo humanitario¹⁸. En segundo lugar, durante estos años de parálisis abundó la celebración de tratados internacionales de protección de los derechos humanos, ampliamente ratificados, de forma que la aceptación universal de los mismos consolidó aquella tendencia iniciada tras la Carta según la cual había que extraer estos derechos de la jurisdicción interna de los Estados, esto es, la protección de los derechos humanos dejaba de ser un asunto exclusivamente nacional que competía sólo al Estado

¹⁶ J.A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, cit., p. 19.

¹⁷ R. BERMEJO GARCÍA, E. LÓPEZ-JACOISTE, “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes, diferencias”, cit., pp. 31-32.

¹⁸ En dicha Conferencia se retomó el principio de intervención de humanidad como eje de la diplomacia francesa, que subordinaba el principio de soberanía y no intervención al resto irrestricto de los derechos humanos J. RHÉNAN SEGURA, “El derecho de injerencia humanitaria: una obligación internacional”, *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 47, 1994, Costa Rica, p. 32.

soberano y no a la comunidad internacional. Como consecuencia inevitable, el Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus competencias sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales otorgadas por el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se consideró legitimado para aplicar acciones coercitivas contra un Estado con objeto de frenar las violaciones de derechos humanos¹⁹.

2.3. Los exponentes del fracaso y la necesidad de reforma

Ahora bien, la Carta fue incapaz de predecir el devenir de los conflictos. La amenaza a la que procuraba responder en sus normas, centradas en actos externos de agresión, se vio superada por la realidad de las consecuencias de las guerras civiles, la desintegración interna de los Estados y las actuaciones de actores no estatales²⁰. Somalia fue el primer escenario de estos cambios y el inicio de una serie de guerras civiles, episodios de limpieza étnica y religiosa y emergencias humanitarias que reclamaban una actuación eficaz por parte de Naciones Unidas que asistía la retransmisión del sufrimiento con evidente falta de capacidad y/o de voluntad para responder. El Consejo de Seguridad llevó a cabo dos tipos de actuaciones en este sentido: autorizar un elevado número de operaciones de mantenimiento de la paz y considerar que las graves violaciones de derechos humanos, aun cuando se produjeran en el interior de las fronteras de un Estado, suponían una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y como tal, legitimaba la aplicación de medidas del Capítulo VII de la Carta.

Así sucedió en Irak, Liberia, Somalia, Ruanda, si bien la magnitud de estos conflictos tensó las costuras del sistema y lo condujo al fracaso en los casos de Somalia y Ruanda. En relación con Somalia, tras dos resoluciones y operaciones de mantenimiento de la paz fallidas²¹, se dictó la resolución S/RES/794 (1992) que sentó las bases para el lanzamiento, el 9 de diciembre de 1992, de la operación “Devolver la esperanza”, la primera vez en que el Consejo de Seguridad aprobó una acción de fuerza humanitaria llevada a

¹⁹ J. ABRISKETA, *Intervención Humanitaria, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, cit.

²⁰ B. ESCRÍÑA CREMADES, *La responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas. Deliberaciones y toma de decisiones del Consejo de Seguridad (2005-2012)* Tesis de grado. Universitat de Barcelona, 2014, p. 18, <https://www.tesisenred.net/handle/10803/285430#page=1> consultada: 2-05-2022.

²¹ Resolución S/RES/751 (1992) y S/RES/775 (1992) (ONUSOM I).

cabo no bajo bandera de Naciones Unidas sino por una fuerza multinacional dirigida por el mando militar estadounidense, UNITAD (Unified Task Force) y en la que participaron juntos a sus treinta mil soldados fuerzas de otros veintiún Estados²². Solo tres meses después, el Secretario General pedía al Consejo de Seguridad que la UNITAD fuera sustituida por ONUSOM II, cuyo mandato excluyera medidas que implicaran el uso de la fuerza armada. A principios de 1995, la ONUSOM II hubo de retirarse sin haber cumplido sus objetivos ni reconstruido el Estado somalí²³. La situación en Ruanda se caracterizó por similar desprotección a la población civil. Se calcula que unas ochocientas mil personas fueron asesinadas en una matanza sistemáticas de hombres, mujeres y niños en los cien días entre abril y julio de 1994, llevada a cabo por fuerzas armadas, milicias y también civiles. Como señala la profesora Vázquez Rodríguez, a ello contribuyó la falta de voluntad y decisión de los Estados y la comunidad internacional ante las claras evidencias de comisión de un genocidio²⁴.

Y entonces sucedió Srebrenica, exponente de cómo las carencias y torpezas del sistema pueden colaborar a potenciar la barbarie. La comunidad internacional quedó entonces conmocionada por un atisbo de la magnitud de la atrocidad que intuyó fue cometida²⁵. No parecía existir una respuesta adecuada, pues se criticaba la inacción pero también planteaba numerosas dudas la intervención cuando se producía. La polémica alcanzó su apogeo en 1999, con la intervención de la OTAN en Kosovo: el Consejo de Seguridad

²² R. BERMEJO GARCÍA, E. LÓPEZ-JACOISTE, "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes, diferencias", cit., pp. 38-39.

²³ B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, cit., p. 47.

²⁴ B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica* cit., 50.

²⁵ El juez Riad, del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, afirmó, al confirmar la acusación contra Ratko Mladic y Radovan Karadzic: "*Una vez que Srebrenica cayó en manos de las fuerzas serbias que la sitiaban, en julio de 1995, tuvo lugar una terrible masacre de la población. Las pruebas presentadas por el Fiscal describen escenas de un salvajismo inimaginable: millares de hombres ejecutados y enterrados en fosas comunes, centenares de hombres enterrados vivos, hombres y mujeres mutilados y asesinados, niños matados ante los ojos de sus madres, un abuelo al que se obligó a comer el hígado de su propio nieto. Se trata de escenas verdaderamente infernales que forman parte de las páginas más negras de la historia de la humanidad*" Informe A/54/549 presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General, "La caída de Srebrenica", 15 de noviembre de 1999, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/54/549>, consultada: 2-05-2022.

estaba dividido; se justificó jurídicamente la intervención militar sin una nueva autorización del Consejo pero apenas se adujeron argumentos; la justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida, se vio ensombrecida por las alegaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía evitar; y fueron numerosas las críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaron a cabo la operación²⁶ y los verdaderos fines que perseguía.

El Informe presentado por el Secretario General sobre la caída de Srebrenica afirma con rotundidad una serie de premisas:

1. Las operaciones de mantenimiento de la paz que se utilicen como sustituto de un consenso político seguramente fracasarán. Nunca más se deberán desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz en situaciones en que no se haya concertado una cesación de fuego o un acuerdo de paz. No pueden cumplir su misión si no se proporcionan los recursos necesarios ni se adoptan las decisiones políticas, militares y morales y necesarias²⁷.
2. La comunidad internacional en conjunto debe aceptar la parte de responsabilidad que le corresponde por haber permitido que ocurriera esta tragedia al negarse persistentemente a utilizar la fuerza en las primeras fases de la guerra. Comparten esta responsabilidad el Consejo de Seguridad, el Grupo de contacto y otros gobiernos que contribuyeron a demorar el uso de la fuerza, así como la Secretaría de las Naciones Unidas y la misión en el terreno.
3. La lección fundamental de Srebrenica es que ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población es preciso recurrir resueltamente a todos los medios necesarios para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar las medidas que corresponda hasta su conclusión lógica.
4. El lamento es profundo: *“A causa de nuestros errores, nuestra falta de criterio y nuestra incapacidad de reconocer la magnitud del mal al que nos enfrentábamos dejamos de cumplir nuestro deber de salvar a*

²⁶ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La responsabilidad de proteger”, cit., vii.

²⁷ Naciones Unidas debe estar preparada para responder a la percepción y a la expectativa de protección creada por su presencia misma. Informe S/1999/1257 presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General, “La caída de Srebrenica”, 16 de diciembre de 1999, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/50/IMG/N9939550.pdf?OpenElement>, consultada: 2-05-2022.

*la población de Srebrenica de la campaña serbia de asesinatos en masa... Srebrenica cristalizó una verdad que las Naciones Unidas y el mundo entero comprendieron demasiado tarde: Bosnia no era solo un conflicto militar sino también un imperativo moral*²⁸.

Este pesar y esta conciencia sobre la necesidad de cambio son determinantes para comprender el discurso Secretario General Kofi Annan ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999 y 2000 mencionados al principio de este epígrafe y en los que realiza un llamamiento a la comunidad internacional para forjar una unidad respecto de ciertas cuestiones fundamentales de principio y procedimiento. Se hacía necesaria la búsqueda de fórmulas que permitieran salvar el escollo de la soberanía en pro de salvar vidas, y a esta necesidad responde la formulación de la doctrina de responsabilidad de proteger.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

3.1. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados “La responsabilidad de proteger”

Este llamamiento encuentra respuesta con la creación, a iniciativa del Gobierno de Canadá, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, conformada por organizaciones intergubernamentales, ONG, sociedad civil o institutos de investigación. El resultado, plasmado en un Informe de 2001, aboga por un nuevo concepto: la responsabilidad de proteger: los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse –asesinatos masivos, violaciones sistemáticas e inanición– pero si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional, que debería asumir tres responsabilidades específicas: prevenir, reaccionar y reconstruir²⁹. Señala Wilson que *“la responsabilidad de proteger es*

²⁸ En respuesta se propone abordar cuestiones como tales como la disparidad entre los mandatos y los medios para cumplirlos; la inadecuación de los factores simbólicos de disuasión ante las campañas sistemáticas de violencia; la ambivalencia generalizada en las Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz; la cuestión de una ideología institucional de imparcialidad aún en los casos de intentos de genocidio y toda una serie de cuestiones doctrinales e institucionales que afectan profundamente la capacidad de Naciones Unidas de mantener la paz y ayudar a proteger a las poblaciones civiles en los conflictos armados.

²⁹ A. La responsabilidad de prevenir: eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan

*un avance normativo de vital importancia para el debate humanitario y de política exterior actual. El principio de la responsabilidad de proteger cambia el enfoque de la discusión desde la legitimidad y legalidad de las intervenciones humanitarias hacia los derechos de la población civil inmersa en el conflicto y la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional de garantizar su protección*³⁰.

Este Informe procura reformular la interacción existente entre los principios de soberanía, uso de la fuerza y protección de derechos humanos, redefiniendo el concepto de soberanía³¹, al entender que conlleva una doble responsabilidad, *ad extra*, el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y *ad intra*, el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado³². Contribuyeron a esta formulación

en peligro a la población. B. La responsabilidad de reaccionar: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar. C. La responsabilidad de reconstruir: ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, "La responsabilidad de proteger", p. viii.

³⁰ D. WILSON, "Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica, Informe de Conferencia", FRIDE, marzo de 2009, cit., por C. DÍAZ BARRADO, "La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional", *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 24, 2012, p.4.

³¹ "Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el Derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas".

³² Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, "La responsabilidad de proteger", para. 1.32, 1.35. En el par. 2.13, afirma: "El Secretario General ha replanteado el dilema basándose en dos nociones de soberanía: la del Estado y la del pueblo y los individuos. Este planteamiento refleja la creciente voluntad que se observa en todo el mundo de fomentar el gobierno democrático (de, por y para el pueblo) y mayores libertades populares. En modo alguno debe considerarse que la segunda noción de soberanía supone un desafío al concepto tradicional de soberanía estatal; por el contrario, se trata de dar a entender que en dicha noción más tradicional debería tener cabida el objetivo de que el pueblo obtenga por sí mismo un poder y una libertad mayores, tanto a título individual como colectivo". La idea de la responsabilidad de los Estados respecto a la protección de derechos humanos ya fue establecida con anterioridad, Resolución A/RES/53/144, de 9 de diciembre de 1998: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf, consultada: 2-05-2022.

la evolución de las normas sobre derechos humanos y la progresiva construcción del concepto de seguridad humana en tanto que renovador del tradicional concepto de seguridad, no centrado únicamente en los Estados, sino también en las personas³³.

Se modifican los términos del debate para invertir los sugeridos por el concepto por intervención humanitaria o por razón de humanidad al centrar la atención internacional no en quienes consideran la posibilidad de intervenir, sino en quienes piden o necesitan apoyo. De esta forma, la responsabilidad principal corresponde al Estado interesado y sólo si este no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. Así, habría casos en que el Estado colaborará con la comunidad internacional para cumplir con su responsabilidad, lo cual permite salvar la diferencia entre intervención y soberanía, evitando el matiz de confrontación que emanaba de la expresión “derecho o deber de intervenir”³⁴. En relación con el uso de la fuerza, el Informe parte del principio de no intervención, que obligaría a justificar cualquier excepción a esta norma. En caso de intervención militar, recoge seis requisitos: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables.

De particular importancia es su posición respecto a la autoridad competente. El Informe parte de que el Consejo de Seguridad es el órgano más adecuado para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. Por este motivo, siempre es necesaria su autorización antes de emprender una intervención militar y deberá actuar con premura cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala.

³³ En su par. 2.21 señala: “La seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales”. El Informe delinea las consecuencias de este concepto de soberanía como responsabilidad, “respaldado por la evolución de la influencia de las normas sobre derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana: en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones” Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La responsabilidad de proteger”, par. 2.15.

³⁴ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La responsabilidad de proteger”, par. 2.29.

Ahora bien, aboga por arrancar un compromiso de los cinco miembros con derecho de veto, que deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercerlo en asuntos que no comprometan sus intereses vitales, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario.

Pero el Informe no se detiene ahí y establece cómo debería actuarse en caso de que el Consejo de Seguridad rechazase una propuesta o no la examinase en un período de tiempo razonable. En estos supuestos, defiende una doble reacción que confía o bien a la Asamblea General, que debería examinar la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución “Unión pro Paz”; o bien a una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, que actuaría dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente debería solicitar la autorización del Consejo de Seguridad³⁵.

3.2. Informes de la Secretaría General y la Asamblea General de Naciones Unidas

Naciones Unidas tomó el testigo de estos planteamientos. Se creó el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, que elaboró el Informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”³⁶. Aborda el concepto de seguridad colectiva, señalando la diferencia con la mentalidad de 1945 en la que la principal prioridad era la seguridad del Estado, por lo que “*cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunan comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente*” hasta llegar a la situación actual en la que “*cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional*”. Se trata además el concepto de sobera-

³⁵ El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La responsabilidad de proteger”.

³⁶ Informe A/59/565 de 2 de diciembre de 2004.

nía de los Estados que no solo gozarían de sus privilegios, sino que también tendrían que asumir sus responsabilidades, entendiendo que si se falla en su asunción, los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesarias³⁷. Se abordó el concepto de responsabilidad de proteger como “una norma que se está imponiendo”, permitiendo, como último recurso, que el Consejo de Seguridad pudiera autorizar la intervención militar en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del Derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir³⁸. Parece delimitarse el supuesto de hecho, y alejarse de la concepción amplia del Informe canadiense en la que se incluían todas las violaciones graves de los derechos humanos así como los desastres naturales³⁹.

En 2005, y como seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, se presenta el Informe “Documento final de la Cumbre Mundial”⁴⁰ en el que se afirma, respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad:

1. La responsabilidad de prevenir y proteger a la población de estos crímenes recae en el Estado. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias.
2. El papel de la comunidad internacional se delimita en el siguiente sentido:
 - a. Debe ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y a Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana; a crear capacidad de proteger a su población y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

³⁷ Informe A/59/565, par. 29.

³⁸ Informe A/59/565, par. 203.

³⁹ S. RODRÍGUEZ BASALO, “La responsabilidad de proteger: un análisis crítico de su evolución y límites”, *Cuadernos de trabajo*, Universidad Complutense de Madrid, 2015, p. 17.

⁴⁰ Informe A/60, de 24 de octubre de 2005. Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/docs/wsoutcome2005_sp.pdf, consultada: 2-05-2022.

- b. Por medio de Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, en el contexto del Capítulo VI y VIII de la Carta para ayudar a proteger a la población. Podrán adoptarse medidas colectivas a través de dos órganos: El Consejo de Seguridad y la Asamblea General. No se pronuncia sobre qué hacer cuando el Consejo de Seguridad no actúe, por lo que no ratifica ninguna de las propuestas formuladas por el Informe canadiense, lo cual mantiene el *status quo*, que supedita a la autorización del Consejo de Seguridad cualquier posibilidad de acción militar. Como señala Gutiérrez Espada, “en el Documento Final no queda nada de las referencias a la legítima defensa, ni a la conveniencia de que el Consejo de Seguridad elabore una “doctrina” que aclare las eventuales “autorizaciones” o “ratificaciones” por el Consejo de Seguridad del uso preventivo de la fuerza o para evitar genocidios, limpiezas étnicas [...]. Nada. Nada Cambia. Todo permanece”⁴¹.

Aun así, el nuevo Secretario General Ban Ki Moon continuó la agenda marcada por Annan y en 2009 se presentó el Informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, que delineó una estrategia de aplicación conformada por tres pilares, de conformidad con los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. El primer pilar se basa en la inteligencia de que la soberanía de los Estados implica la responsabilidad de cada uno de ellos de proteger a su propia población de los crímenes más graves de conformidad con las obligaciones que hayan asumido en los planos nacional e internacional. El segundo pilar establece el compromiso paralelo de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir esa responsabilidad primordial. El tercer pilar subraya la responsabilidad que corresponde a la comunidad internacional de proteger cuando es evidente que los Estados no están protegiendo a su población, e incluye la adopción de medidas colectivas, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en particular los diversos instrumentos que se describen en los Capítulos VI, VII y VIII.

En 2009, en su resolución 63/308, la Asamblea General decidió considerar con carácter permanente la responsabilidad de proteger. En informes posterior-

⁴¹ C. GUTIÉRREZ ESPADA, “El “uso de la fuerza” en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 10, 2006, p. 98.

res y hasta 2015, el Secretario General examinó diferentes aspectos del concepto y su aplicación dentro del sistema de Naciones Unidas⁴². El ejercicio de la responsabilidad de proteger se sostiene sobre la prevención, la alerta temprana y la respuesta de la Organización, encabezada por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger⁴³ y que a su vez, implica a muchos otros organismos, tales como ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos...

A estos intentos de clarificación del concepto habría que añadir la novedad introducida por el Informe de 2015⁴⁴ al contener un listado nuevo de amenazas: grupos armados no estatales que utilizan el genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad como estrategia para el fomento de sus intereses; En su Informe de 2019, se recopilan importantes medidas adoptadas a la luz de este concepto: difusión entre los Estados a través de diálogos officiosos y cuestiones planteadas ante la Asamblea General; elaboración de disposiciones nacionales (al menos en 60 Estados) encaminadas a prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; designación de coordinadores nacionales sobre la cuestión y celebración de reuniones anuales entre ellos; adopción de la Iniciativa “Acción Global contra atroces crímenes masivos”, plataforma para la cooperación internacional en el impulso de las actividades nacionales de prevención así como una importante labor de la sociedad civil. Especialmente destacable es la actuación de la Unión Africana, que ha elaborado un sólido marco jurídico e institucional para proteger a las poblaciones, de forma que en su Acta Constitutiva se afirma específicamente

⁴² “Understanding R2P”, <https://perma.cc/RWG2-2RVM>

⁴³ El mandato de la Asesoría Especial sobre la Prevención del Genocidio consiste, en concreto, en reunir información que reciba de fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas sobre infracciones graves y masivas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que tengan origen étnico, religioso o racial y que, de no ser prevenidas o detenidas, podrían culminar en genocidio; servir de mecanismo de alerta temprana al Secretario General y, por su conducto, al Consejo de Seguridad, al señalar a su atención situaciones que podrían culminar en genocidio; hacer recomendaciones al Consejo, por conducto del Secretario General, sobre medidas para prevenir o detener el genocidio; y hacer de enlace con el sistema de las Naciones Unidas respecto de actividades para prevenir el genocidio y tratar de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y manejar información relativa al genocidio o a crímenes conexos. Informe A/63/677, para. 4, 5, 6 y 8 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/13/PDF/N0920613.pdf?OpenElement>, consultada: 2/05/2022.

⁴⁴ Informe del Secretario General A/69/981-S/2015/500, de 13 de julio de 2015: Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

el derecho de la Unión a intervenir en casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad de conformidad con una decisión de la Asamblea de la Unión Africana⁴⁵. También el Parlamento europeo ha recomendado la plena aplicación del principio por parte de la Unión Europea⁴⁶.

3.3. Naturaleza jurídica del concepto

Suele suceder que los buenos propósitos y las buenas intenciones decaen con el tiempo. Hay conflictos que remueven conciencias, si bien el devenir del orden internacional a menudo se apresura por silenciarlas. Es imprescindible por tanto determinar la naturaleza jurídica de este principio para así poder esperar de él un mínimo de efectividad. Señalaba Gareth Evans *“the whole point of the R2P doctrine, in the minds of those of us who conceived it, was above all to change the way that the world’s policymakers, and those who influence them, thought and acted in response to emerging, imminent and actually occurring mass atrocity crimes. R2P’s purpose was “to create a new norm of international behavior which states would feel ashamed to violate, compelled to observe, or at least embarrassed to ignore”*⁴⁷. En los propios documentos que han abordado la responsabilidad de proteger, esta ha sido definida de diferentes formas: como un concepto o un principio si atendemos a los informes de la Secretaría General⁴⁸ o desde el ámbito académico como una norma, una doctrina o una teoría⁴⁹.

⁴⁵ Naciones Unidas, Informe A/73/898-S/2019/463, La responsabilidad de proteger: enseñanzas extraídas para la prevención, par. 4 a 8, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/73/898>, consultada: 2/05/2022.

⁴⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0130_ES.html, consultada: 2/05/2022.

⁴⁷ S. ADAMS, *The ‘Responsibility to Protect’ at 10* <https://www.e-ir.info/2015/03/29/r2p-at-10/>, 2015, consultada: 2/05/2022.

⁴⁸ *“La responsabilidad de proteger es un principio universal. Los mecanismos regionales y subregionales pueden alentar a los Gobiernos a reconocer sus obligaciones en virtud de los tratados internacionales pertinentes y a identificar y abordar las fuentes de fricción en sus sociedades antes de que desemboquen en situaciones violentas o en atrocidades. También pueden desempeñar un papel fundamental ayudando a velar por que haya una corriente precisa y oportuna de información y análisis desde el nivel nacional hasta las instancias decisorias a nivel mundial, reduciendo al tiempo el riesgo de malentendidos, desinformaciones y distorsiones deliberadas”* Naciones Unidas, Informe A/73/898-S/2019/463, par. 4 a 12. La responsabilidad de proteger: enseñanzas extraídas para la prevención.

⁴⁹ D. BERMEO LARA, *La responsabilidad de proteger ante la inconsistencia de la responsabilidad colectiva: los dilemas del uso de la fuerza para proteger a partir del análisis de los casos de Libia y Siria*, Tesis Doctoral, 2018, p. 84.

Ahora bien, ¿Se trata de una mera orientación política o una obligación jurídica? Sostiene el profesor Díaz Barrado que la “responsabilidad de proteger” no está recogida en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante, al menos como concepto de alcance general, para concluir que “*está incorporada en instrumentos que si bien tienen, asimismo, un contenido político, son de naturaleza jurídica y que, por lo tanto, producen ciertos efectos jurídicos*”⁵⁰. A este respecto, Marrero Rocha afirma: “*La responsabilidad de proteger como mucho podría considerarse una norma de softlaw, producto de la conexión de tres grandes regímenes internacionales: la igualdad soberana de los Estados, el uso de la fuerza y la no injerencia y, por último, la protección de los civiles. Pero que, en sí misma, carece de concreción y no ofrece una respuesta definitiva sobre cuál debe ser la actuación de los Estados antes las atrocidades que puedan cometer otros*”⁵¹. Del análisis del devenir del concepto se puede concluir que esa falta de concreción no es casual y responde a las reticencias de un importante grupo de Estados por dotar de obligatoriedad jurídica a esta posibilidad de actuación.

3.4. Los Estados ante la responsabilidad de proteger

Sin ánimo de profundizar sobre esta cuestión y en función de la posición mantenida en relación con el concepto de responsabilidad de proteger, fundamentalmente en el seno de Naciones Unidas y los numerosos debates interactivos mantenidos en la Asamblea General así como los incluidos en su agenda formal desde 2018, podrían diferenciarse, como señala la profesora Vázquez Rodríguez, los siguientes grupos de Estados:

1. Estados partidarios este concepto: Francia, Reino Unido y Estados Unidos, España, Alemania, Brasil, Australia, Nueva Zelanda, Ruanda, Filipinas, República de Corea, Tailandia, Indonesia⁵².
2. Estados reticentes: China, Rusia, Colombia, Vietnam, Siria, Tanzania, Pakistán, Egipto, Irán, Venezuela, Cuba, Nicaragua.

⁵⁰ C. DÍAZ BARRADO, “La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, cit., p. 12.

⁵¹ I. MARRERO ROCHA, “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Relaciones Internacionales*, núm. 22, 2013, p. 145.

⁵² La creación del Grupo de Amigos de la responsabilidad de proteger o iniciativas como la creación de puntos focales nacionales están llamadas a contribuir al desarrollo y fortalecimiento del concepto tanto a nivel interno como internacional. B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, cit., pp. 230 ss.

En ocasiones las posiciones de los Estados no se han mantenido en el tiempo y han ido variando en función del conflicto objeto de debate en particular y sus circunstancias⁵³.

3.5. La aplicación práctica del principio de responsabilidad de proteger: especial mención al caso de Libia

3.5.1. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y responsabilidad de proteger

De acuerdo con la estructura de tres pilares que sustenta el concepto de responsabilidad de proteger, descansa sobre el Consejo de Seguridad el último de ellos en tanto que órgano con competencia para la adopción de medidas colectivas cuando nos encontramos ante un Estado que no ejerce adecuadamente su soberanía al no proteger a su población (primer pilar) y los esfuerzos de la comunidad internacional para ayudarlo a hacerlo han resultado o están resultando infructuosos (segundo pilar). Como ha señalado el Secretario General, puede entenderse que existe cierta intercomunicación entre ellos, de forma que *“una acción digna de crédito y proporcionada en virtud del tercer pilar, de acuerdo con la Carta, puede contribuir a alentar a los Estados a asumir sus responsabilidades en virtud del primer pilar”*⁵⁴. El margen de actuación del que dispone el Consejo de Seguridad es muy amplio, puesto que el rango de medidas colectivas a desplegar viene establecido por los Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas y abarca desde medidas diplomáticas, políticas, y humanitarias hasta coercitivas⁵⁵. A pesar de los intentos de la Comisión de 2001, lo cierto es que, a día de hoy, la responsabilidad de proteger no cambia las reglas del juego en lo que a uso de la fuerza se refiere⁵⁶. Tal y como ha sido configurado, no legitima ninguna medida colectiva adoptada

⁵³ En este sentido, vid. B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, cit., p. 230.

⁵⁴ Informe del Secretario General, La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.

A/66/874-S/2012/578, de 25 de julio de 2012. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/438/82/PDF/N1243882.pdf?OpenElement>

⁵⁵ Puede autorizar las medidas establecidas por el Capítulo VI de la Carta. El art. 41 de la Carta de Naciones Unidas establece medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, como sanciones económicas y comerciales generales, embargos de armas, prohibiciones de viajar y restricciones financieras o diplomáticas e incluso la creación de tribunales internacionales.

⁵⁶ En otro sentido, vid. I. GARCÍA MARTÍN, “El principio de responsabilidad de proteger: ¿supone una nueva excepción al uso de la fuerza?”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 27, 2017, pp. 173-193.

fuera del sistema de Naciones Unidas, aún cuando contase con el apoyo específico de sus órganos más relevantes⁵⁷. Al vincular en este pilar de forma absoluta la responsabilidad de proteger al Consejo de Seguridad, podríamos decir que ha sido vendida a sus inherentes derivas y complejidad.

En numerosas resoluciones y declaraciones de la Presidencia, el Consejo se ha pronunciado sobre la responsabilidad de proteger, bien refiriéndose a casos específicos o a cuestiones temáticas⁵⁸. Ahora bien, la respuesta a lo conflictos difiere de forma sustancial. Ante Libia y Costa de Marfil se acordó el uso de la fuerza, mientras que Sri Lanka (2009-2010) o Myanmar (2016-2017) no merecieron ser incluidos en la agenda y por tanto ni siquiera fueron objeto de valoración por el Consejo de Seguridad⁵⁹. Para Kenia en 2007 o Guinea en 2009 se decidieron medidas como diplomacia preventiva, embargo de armas, prohibiciones de viajar o amenazas de persecución a los criminales. En Burundi, en 2016, bajo la autoridad de la Unión Africana y el apoyo del Consejo de Seguridad se desplegaron monitores de derechos humanos y expertos militares. En otros conflictos se ha decidido el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz o misiones de estabilización, con el consentimiento de los Estados. Así sucedió en Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Mali y la República Centroafricana⁶⁰.

De un análisis detallado de la actuación del Consejo de Seguridad, el profesor Genser concluye que han de concurrir tres elementos para que el Consejo pueda aplicar este principio:

- a. Que no exista obstrucción por parte del Estado que está cometiendo los crímenes masivos o, de existir, uno de los miembros con derecho a veto ha de tener la voluntad política para doblegarla.

⁵⁷ J. GENSER, "The United Nations Security Council's Implementation of the Responsibility to Protect: A Review of Past Interventions and Recommendations for Improvement", *Chicago Journal of International Law*, vol. 18, núm 2, p. 428.

⁵⁸ Según los datos proporcionados por "Global Centre for the Responsibility to Protect" el Consejo de Seguridad se ha referido a este concepto en 86 ocasiones, siendo la última de ellas en marzo de 2022. <https://www.globalr2p.org/resources/un-security-council-resolutions-and-presidential-statements-referencing-r2p/> consultada el 7-5-2022.

⁵⁹ M. WEISS, "The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect", *Ethics & International Affairs*, vol. 35, núm 2. 2021, p. 232
<https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/security-councils-role-in-fulfilling-the-responsibility-to-protect/C138490614635E71FF93256406B52FFA/share/09f4d84705ae90c7ca3d8ccdede6df6a56eb7ffd#pff>

⁶⁰ J. M. WEISS, "The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect", cit., pp. 232-233.

- b. Que exista cooperación con organizaciones internacionales regionales y una respuesta coordinada.
- c. Que el Consejo disponga en ese caso de una capacidad de actuación y respuesta rápida⁶¹.

De no ser así, no es posible la aplicación de este concepto. Así sucedió en los casos de Sudán, Sudán del Sur, República Democrática del Congo y República Centroafricana. Especialmente destacables son los casos en los que el derecho de veto ha anulado toda capacidad de respuesta: Yemen, por la oposición de Reino Unido y Estados Unidos; Siria, Myanmar y la República Democrática Popular de Corea por la renuencia de Rusia y China⁶². Como señala Bellamy: “*Syria stands as a stark reminder, should one be needed, that the Council is a political body-one that is subject to the competing interests, values, and power relations of its Member States*”⁶³.

Así pues, todas las circunstancias han de ser propicias para que se aplique con efectividad la responsabilidad de proteger. Y aún cuando lo más difícil se ha conseguido, el propio devenir del conflicto y los intereses en juego pueden desvirtuar el fin perseguido. Es por este motivo por el que hemos entendido necesario recordar el caso libio.

3.5.2. Especial mención al caso de Libia como exponente de la dificultad de su aplicación

En sentido estricto, puede entenderse que el Consejo aplicó el principio en sus debidos términos en los casos de Costa de Marfil, Libia y Mali. El caso de Libia resulta particularmente desesperanzador pues, superados los obstáculos para la aplicación de esta doctrina, pone sobre la mesa sus riesgos inherentes, la tentación de que los intereses de los Estados reconduzcan el desarrollo de la intervención en términos egoístas alejados del espíritu del concepto.

⁶¹ J. GENSER, “The United Nations Security Council’s Implementation of the Responsibility to Protect: A Review of Past Interventions and Recommendations for Improvement”, cit., p. 434.

⁶² J. GENSER, “The United Nations Security Council’s Implementation of the Responsibility to Protect: A Review of Past Interventions and Recommendations for Improvement”, cit., p.496.

⁶³ A.J. BELLAMY, “UN Security Council”, VV.AA, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 262, cit., por BERMEO LARA, *La responsabilidad de proteger ante la inconsistencia de la responsabilidad colectiva: los dilemas del uso de la fuerza para proteger a partir del análisis de los casos de Libia y Siria*, cit., p. 81.

En 2011, el Consejo de Seguridad se refirió a la responsabilidad de proteger en sus resoluciones sobre Libia y Yemen, así como en una declaración de la Presidencia sobre la diplomacia preventiva. La primavera árabe y la forma en que el gobierno libio respondió a las protestas motivó que el 26 de febrero de 2011, el Consejo de Seguridad de Naciones dictara la Resolución 1970 (2011) en la que deploraba *“la grave y sistemática violación de los derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos”* y recordaba *“la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”*, invocando por primera vez a la responsabilidad de proteger. De acuerdo con la Carta, impuso embargo de armas, congelación de activos y prohibición de viajar.⁶⁴ El 17 de marzo adoptó la resolución 1973 (2011): *“Reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y reafirmando que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles”*, reforzó las sanciones establecidas por esta, autorizó el establecimiento de una zona de prohibición de vuelos e implícitamente el uso de la fuerza⁶⁵.

La situación en Libia se dibujaba como el escenario más idóneo para la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger, al posibilitar un alto grado de consenso e institucionalización de las decisiones adoptadas. En el seno de la ONU, auspiciada por EEUU, Reino Unido y Francia, contó con el apoyo de la Liga Árabe, la Conferencia Islámica y la Unión Africana, que también condenaron las graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario cometidas por el régimen libio⁶⁶. La intervención militar comenzó el 19 de marzo. Lo que en un principio se vislumbró como una magnífica oportunidad de puesta en práctica de la responsabilidad de proteger, pronto derivó en importantes interrogantes suscitados a partir de

⁶⁴ Naciones Unidas, S/RES/1970 (2011), de 26 de febrero de 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/61/PDF/N1124561.pdf?OpenElement>, consultada: 2-05-2022.

⁶⁵ *“Habiendo determinado que la situación imperante en la Jamahiriya Árabe Libia sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales” “a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio”* Naciones Unidas, S/RES/1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1973(2011))

⁶⁶ I. MARRERO ROCHA, *“La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”*, cit., 133.

la forma de actuar de las fuerzas de la coalición que, en vez de contentarse con proteger a la población civil de la ciudad de Bengasi, apuntó al derrocamiento de un Gobierno, al apoyar abiertamente a las fuerzas rebeldes, aprovisionándolas de armas y asesores militares⁶⁷. Esto provocó que el conflicto estuviese marcado por “injerencias externas” que contribuyeron a la derrocamiento del régimen y a la inestabilidad endémica de la zona. China y Rusia, que al abstenerse en la votación en el Consejo de Seguridad dejaron vía libre a las potencias occidentales, empezaron a criticar lo que demostraba ser una implicación de la OTAN a favor de los rebeldes libios. Y es que en opinión de ambos Estados, la Alianza, después de seis meses, se centró más en ayudar a los rebeldes que en impedir que Gadafi llevara a cabo una matanza de civiles⁶⁸. En agosto de 2011 los rebeldes tomaron el control de Trípoli y declararon su victoria.

A esta realidad del desarrollo del conflicto, se une lo que sucedió tras él. En su Resolución 2009 (2011) el Consejo de Seguridad estableció una Misión de Apoyo a las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), derogó las medidas que autorizaban el uso de la fuerza y la zona de exclusión aérea y realizó un llamamiento al Consejo Nacional de Transición para “*proteger a la población de Libia, restaurar los servicios públicos y utilizar los fondos de Libia de manera abierta y transparente; b) Prevenir nuevos abusos y violaciones de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario y poner fin a la impunidad; c) Asegurar un proceso político consultivo e inclusivo con miras a llegar a un acuerdo sobre una constitución y la celebración de elecciones libres y limpias*”⁶⁹. El proceso de normalización política del país empezó a producirse el 20 de octubre de 2011, cuando el CNT nombró a El-Keib nuevo Ministro Interino de Libia, quien formó un Gobierno en los treinta días siguientes a su elección, y más tarde dio a conocer un calendario electoral con objeto de llevar al país a una transición democrática, tal y como se anunció en la Declaración Constitucional de 3 de agosto de 2011. El 7 de julio de 2012 se celebraron elecciones nacionales y el CNT traspasó sus funciones al Consejo General Nacional, elegido democráticamente, que decidió que Muhammad Yusuf al-Maqarif fuese su presidente.

En enero de 2012, Navi Pillay, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, informó que la situación de ausencia de garantías fun-

⁶⁷ R. BERMEJO GARCÍA, E. LÓPEZ-JACOISTE, “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes, diferencias”, cit., p. 66.

⁶⁸ J. F. ESTÉBANEZ GÓMEZ, “La responsabilidad de proteger: Los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil siria”, *ieee.es*, núm. 47, 2015, p. 8.

⁶⁹ Naciones Unidas, S/RES/2009, de 16 de septiembre de 2011.

damentales en Libia era más que preocupante, afirmando que el Gobierno no garantizaba la seguridad de la población ya que no ejercía un control efectivo sobre las brigadas revolucionarias, que dotadas de armamento mantenían retenidos a más de siete mil libios, sin ningún tipo de garantías, acusados en su mayoría de ser seguidores de Gadafi⁷⁰.

El análisis de esta primera ocasión en la que se autorizó el uso de la fuerza para la aplicación del principio de responsabilidad de proteger no deja demasiados motivos para el optimismo: En relación con su adopción, la Resolución por la que se autorizó el uso de la fuerza “*salió adelante sin mucha legitimidad internacional, pues la población de los Estados que se abstienen es más del doble que los otros diez que votan a favor*”⁷¹; Respecto a su ejecución, existen dudas más que razonables sobre la interpretación del mandato llevado a cabo desde la OTAN y los intereses a los que esta alegada extralimitación servía y que condujeron a un cambio de régimen. Una vez finalizada, la desprotección de la población que había motivado la intervención continuó, solo que en otro contexto y con otros actores. Como señala la profesora Vázquez Rodríguez: “*se olvidó que la responsabilidad de proteger también abarcaba el elemento de reconstrucción postconflicto... ofreciendo plena asistencia para la recuperación, reconstrucción y reconciliación en Libia*”⁷².

El devenir de este conflicto, oportunidad preciosa para fortalecer la responsabilidad de proteger no hizo más que debilitarlo y reforzar a sus detractores. La inacción en Siria y otros conflictos es una buena muestra de ello.

4. CONCLUSIONES

El Derecho internacional público se asienta sobre principios eventualmente en tensión. A menudo denostado y criticado por su fragilidad y discrecionalidad, su difícil pervivencia y la lucha continua de quienes conciben el acuerdo y el diálogo multilateral como artífices de una vida en paz, es digna de elogio. La intervención humanitaria es una buena muestra de la

⁷⁰ I. MARRERO ROCHA, “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, cit., p. 143.

⁷¹ R. BERMEJO GARCÍA, “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, p. 34.

⁷² B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*, cit., p. 180.

complejidad a la que ha de hacer frente y la dificultad de obtener resultados satisfactorios a corto plazo. A lo largo del presente estudio, subyace la difícil relación entre tres de sus principios estructurales: soberanía, uso de la fuerza y protección de derechos humanos. De cómo articular el difícil juego de equilibrios que provoca depende el éxito de sus normas. La responsabilidad de proteger vino a intentar conciliar sus intereses contrapuestos. Abordado desde hace siglos, el dilema de cómo reaccionar ante el sufrimiento ajeno provocado por otro igual, sigue presente a día de hoy. Conflictos como el de Ruanda y Srebrenica condujeron a un punto muerto, a la concienciación de la necesidad de cambio. Sucede en ocasiones puntuales que la comunidad internacional se avergüenza de su debilidad y aboga entonces por centrar sus esfuerzos en intentar evitar que se repitan escandalosas situaciones en las que la violencia, el sufrimiento y el abuso del fuerte contra el débil ha alcanzado cotas insoportables. Sin atacar al principio de soberanía, sino todo lo contrario, incluyendo en su ejercicio la responsabilidad de proteger a la población a su cargo, se formuló como un concepto esperanzador que podría silenciar críticas históricas.

La realidad, sin embargo, impera y no hay demasiados motivos para ser optimista. La explicación es lógica: al apartarse de la recomendación hecha por el Informe de la Comisión canadiense y hacer descansar la aplicación de este principio únicamente sobre el Consejo de Seguridad, se ve arrastrado a sus miserias. El doble rasero, la acción en unos casos y el silencio en otros, la anteposición de criterios geoestratégicos y políticos al fin loable del principio, han diezmado el concepto aún antes casi de su nacimiento. El ejemplo de Libia es perturbador. Aún habiendo salvado el escollo del veto en el Consejo de Seguridad: ¿Cómo controlar la acción de las fuerzas de la coalición y los intereses que la mueven?, ¿Cómo evitar que derrocar el régimen pase por encima de la protección a la población civil? En el post conflicto, ¿Quién protege a la población de aquellos a quienes la comunidad internacional ha alentado como sus protectores?, ¿Cómo no dar argumentos a los detractores de este principio que siguen apostando por un principio de soberanía absoluta?

Estas carencias en la formulación del concepto de responsabilidad de proteger se ven acentuadas por la actual situación internacional, que hace impensable abordar con seriedad la cuestión de la reforma del sistema de Naciones Unidas y, en especial, el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. La crisis del multilateralismo, el consenso de Estados como Rusia, China y la India sobre la necesidad de reformar el orden internacional en un sentido que refuerce

el tradicional concepto de soberanía y la propia cruzada iniciada por Rusia al invadir Ucrania en contra de los principios más básicos que sustentan el sistema internacional actual nos enfrentan a una situación extremadamente delicada, en general y en lo que a este concepto en particular se refiere.

Es en este momento de escepticismo y perplejidad cuando Naciones Unidas debe ser más activa e innovadora que nunca, en la medida de sus posibilidades, buscando alternativas a los obstáculos que le restan eficacia. En este sentido se encaminan decisiones como la adoptada el 20 de abril de 2022 por la Asamblea General, al aprobar la resolución que faculta a su Presidente a convocar una sesión oficial de esta cuando se produzca un veto en las decisiones del Consejo de Seguridad con objeto de debatir y a analizar el mismo, de forma que no sea este la última palabra en un asunto que afecte a la paz y seguridad internacionales⁷³. De vital importancia en lo que a la responsabilidad de proteger se refiere resulta a su vez desbloquear el tercer pilar y retomar la propuesta canadiense que abogaba por, en caso de inactividad de este, recurrir a la Asamblea General o a Organizaciones internacionales regionales de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, para después solicitar la autorización del Consejo de Seguridad.

Del análisis de esta cuestión puede deducirse tanto la necesidad de actuar ante casos de extremo sufrimiento y atrocidades masivas como la obligación de continuar la búsqueda de la fórmula más apropiada para articular dicha actuación. La responsabilidad de proteger vino a mejorar la intervención humanitaria pero aún hoy deja mucho que desear. En un contexto adverso como el actual, se hace más necesario que nunca la búsqueda de fórmulas alternativas para sortear las carencias del sistema que imposibilitan una aplicación efectiva y ecuánime de este principio. De no emprender esta tarea, el concepto de responsabilidad de proteger está condenado a quedar como agua de borrajas.

CARMEN ROCÍO GARCÍA RUIZ
Derecho Internacional Público
Universidad Loyola Andalucía
Avenida de las Universidad s/n
Dos Hermanas. Sevilla 41704
e-mail: cgarciar@uloyola.es

⁷³ Resolución de la Asamblea General, de 20 de abril de 2022, A/76/L.52, <https://digitallibrary.un.org/record/3969448?ln=en>