

LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”  
EN NACIONES UNIDAS Y LA DOCTRINA  
DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”<sup>\*</sup>  
*THE “RESPONSIBILITY TO PROTECT”  
IN UNITED NATIONS AND THE DOCTRINE  
OF THE “RESPONSIBILITY TO PROTECT”*

Cecilia AÑAÑOS MEZA<sup>\*\*</sup>

**RESUMEN:** El presente trabajo se toma la tarea de examinar el concepto de la “responsabilidad de proteger”, que ha sido aprobado por la Asamblea General de la ONU, y de determinar el alcance y límites de tal aceptación, así como los problemas de aplicación unidos a este concepto. En un siguiente paso, se tratarán los puntos controvertidos en torno a la “responsabilidad de proteger”, y por último, se realizará una apreciación crítica de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que inspira este concepto.

**Palabras clave:** soberanía, intervención, guerra justa, Estado, comunidad internacional, poblaciones, seguridad humana.

*ABSTRACT: The present paper undertakes the task of examining the concept of the “responsibility to protect” approved by the UN General Assembly and of ascertaining its scope and limits as well as the problems of application linked with this concept. Furthermore, it will deal with the contentious items relating to the “responsibility to protect”, and finally, it will make a critical appraisal of the doctrine of the “responsibility to protect” which inspires this concept.*

**Descriptors:** sovereignty, intervention, just war, state, international community, populations, human security.

*RÉSUMÉ: Cette étude examine le concept de la “responsabilité de protéger” qui a été adopté pour l’Assemblée Générale de l’ONU et elle détermine la portée et les limites de cette acceptation et les problèmes de sa mise en œuvre. Dans la prochaine étape ce document aborde les points controversés de la “responsabilité de protéger” et, enfin, il y aura une évaluation critique de la doctrine de la “responsabilité de protéger” derrière ce concept.*

\* Artículo recibido el 4 de mayo de 2009 y aceptado para su publicación el 21 de agosto de 2009.

\*\* Licenciada en derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa; *Magister Legum*, especialidad de derecho internacional y derecho constitucional, en Universidad de Kiel; doctora en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid; *ceciliaaan@web.de*.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La recepción de la “responsabilidad de proteger” en la ONU*. III. *¿Qué se entiende por “responsabilidad de proteger” en la ONU?* IV. *El alcance del concepto de la “responsabilidad de proteger” en la ONU*. V. *Cuestiones controvertidas de la “responsabilidad de proteger”*. VI. *La doctrina de la “responsabilidad de proteger”*. VII. *Reflexiones finales*. VIII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

En las relaciones internacionales no existe un tema tan polémico como el debate referido al recurso a la fuerza o la guerra. Polémica que se viene heredando de generaciones pasadas y, con bastante probabilidad, seguirá siendo materia de discusiones en el futuro, siempre que aquél se escoja como opción para la solución de conflictos. En esta controversia, lo que para unos el uso de la fuerza termina siendo en determinadas circunstancias “una buena causa”, es para otros una “empresa reprobable” aún contando con causas justificables. Ambos portan en sus argumentos fundamentos morales e incluso jurídicos, bien para justificarlo o prohibirlo.

La “responsabilidad de proteger” como propuesta llevada a la ONU pertenece al primer caso puesto que lleva consigo un mensaje de intervención en socorro de víctimas o posibles víctimas de serias violaciones de derechos humanos. La misma puede ser considerada como un nuevo intento de consolidar la doctrina del *bellum iustum* o guerra justa y, a la vez, de asegurar a la ONU un área más de acción en el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. La “responsabilidad de proteger” apareció en la ONU vinculada a las discusiones sobre la intervención humanitaria en Kosovo y en vista de las experiencias negativas de la ONU en Somalia, Rwanda y Bosnia, tratando de dar una respuesta a la cuestión de qué hacer frente a emergencias humanitarias graves que surjan en cualquier parte del mundo. En la actualidad ya se han dado diversos casos de emergencia humanitaria que han originado propuestas del uso de la fuerza bajo el concepto de “responsabilidad de proteger” como los habidos en Myanmar, Zimbabwe y Sudán,<sup>1</sup> hecho que nos obliga a examinar este

1 En Myanmar, el ciclón tropical Nargis, en mayo de 2008, produjo más de 100,000 víctimas y una emergencia humanitaria; véase “Los grandes de la EU apuestan por imponer la ayuda a Myanmar”, *El País*, 13 de mayo de 2008, <http://www.elpais.com>.

concepto a fin de puntualizar su contenido, su posición en el sistema de la ONU, la fuerza de su mensaje y sus límites.

El objetivo de este trabajo será conocer el alcance de la “responsabilidad de proteger” con base en lo aceptado por los Estados en la ONU, sacar a luz los problemas unidos a este concepto, y por último, enfocar algunos aspectos controvertidos de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que inspiran este concepto.

## II. LA RECEPCIÓN DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER” EN LA ONU

La Asamblea General de la ONU incorpora la “responsabilidad de proteger” en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>2</sup> en dos párrafos, cuyo texto constituye una versión restringida o “adelgazada” del informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, del secretario general Kofi Annan,<sup>3</sup> y que se basa a su vez en dos informes:

a) “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio” del 1o.

*com/articulo/internacional/grandes/UE/apuestan/imponer/ayuda/Myanmar/elpepuint/20080513elpepuint\_10/Tes*, 25 de febrero de 2009. En Zimbabue, la persecución de opositores por el gobierno, unido entre otras cosas a la epidemia de cólera desatada en 2008; véase “The United Nations and Zimbabwe. Crimes Against Humanity”, *Economist.com*, 16 de mayo de 2008, [http://www.economist.com/world/mideast-africa/displaystory.cfm?story\\_id=11636475](http://www.economist.com/world/mideast-africa/displaystory.cfm?story_id=11636475), 3 de marzo de 2009. En Sudán, la crisis de Darfur, véase O’Neill, W., “The Responsibility to Protect Darfur”, *The Cristian Science Monitor*, 28 de septiembre de 2006, <http://www.csmonitor.com/2006/0928/p09s01-coop.html>, 3 de marzo de 2009. El Consejo de Seguridad se ha apoyado ya en este concepto al tratar la crisis de Darfur, doc. S/RES./1674, 28 de abril de 2006.

2 Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párrs. 138-140, <http://www.un.org/spanish/summit2005/>, 10 de marzo de 2009, confirmada por la Res. 1674 del Consejo de Seguridad del 28 de abril de 2006, doc. S/RES/1674 (2006). El actual secretario general Ban Ki-moon, con el fin de operacionalizar este concepto, ha designado un asesor especial para la “responsabilidad de proteger”, que desde 2007 recae en la persona de Edward C. Luck, y que tiene funciones complementarias a la del asesor especial para la prevención del genocidio y crímenes de lesa humanidad, doc. SG/A/1120, BIO/3963, 21 de febrero de 2008.

3 Doc. A/59/2005, 21 de marzo de 2005, Anexo III, 7 (b), párrs. 132, 135, [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/59\\_2005/a59\\_2005\\_s.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/59_2005/a59_2005_s.pdf), 1 de marzo de 2009.

de diciembre de 2004; informe que se refiere a una “obligación de proteger” y que dentro del marco de reforma de la ONU recomienda la adopción de una “norma” de la “responsabilidad de proteger”,<sup>4</sup> recogiendo así el concepto de la “responsabilidad de proteger” elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE).

b) La “responsabilidad de proteger” de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados;<sup>5</sup> informe que fue iniciado, convocado y patrocinado por el gobierno de Canadá para dar una respuesta a las preocupaciones del secretario general de encontrar una vía de socorro a poblaciones en estado de emergencia humanitaria. En un lenguaje sencillo y comprensible, pero demasiado extenso por su carácter reiterativo, la CIISE elabora la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que sirvió de punto de partida en los debates sobre su incorporación en la ONU.

Sin embargo, vale puntualizar que la idea de la “responsabilidad de proteger” ya estaba yacente en cierto círculo de diplomáticos de la ONU encabezados por el entonces secretario general Kofi Annan, quien, ya comenzando el milenio, se refería de la siguiente forma:

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... La intervención armada debe

4 Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, párrs. 201-203. [http://www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf), 1 de marzo de 2009. Grupo convocado por el secretario general, cuya recomendación dice: “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”, *ibidem*, párr. 203. Crítico, Hilpold, P., “The Duty to Protect and the Reform of the UN – A New Step in the Development of International Law?”, 10 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2006, pp. 35-69.

5 CIISE, “La responsabilidad de proteger”, diciembre de 2001, <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>, 4 de octubre de 2008. Comisión compuesta de 12 miembros, en su generalidad, políticos y diplomáticos de carrera, elegidos por el gobierno de Canadá. Para la presentación de su informe al secretario general sólo necesitó del lapso de un año.

seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.<sup>6</sup>

De la lectura de todos estos informes se observa que existe una voluntad de reforzar y dinamizar el sistema de seguridad colectiva en la ONU introduciendo conceptos como el de la “responsabilidad de proteger”. Aquí se trata de un lineamiento político que diseña una ONU en función más de “autoridad” que de “asociación” frente a sus miembros provocando entre ambos una relación más vertical que horizontal. Ello fuerza fácticamente cambios en las normas del sistema de la ONU que pueden escapar de las intenciones, propósitos y control de la mayoría de los Estados. Por ello es imprescindible que toda pauta política a seguir en el futuro por la ONU sea elaborada, discutida y comprendida por todos los Estados a fin de obtener la debida aceptación, sobre todo cuando requiere transformaciones de paradigmas establecidos. El concepto de “responsabilidad de proteger” fue desarrollado por una comisión fuera de la ONU a iniciativa privada de un Estado occidental y luego promovido dentro de la ONU por el secretario general Kofi Annan para su aprobación por la Asamblea General dentro del programa de reformas de la ONU.<sup>7</sup> La mayoría de los Estados no participó en su elaboración, viéndose confrontados así con el borrador de un concepto difuso, complejo y, además, controvertido, que a la vez era promovido por países occidentales y países amigos y afines. Este hecho a su vez contribuyó a las reticen-

6 “Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, 27 de marzo de 2000, doc. A/54/2000, párr. 219, <http://www.un.org/spanish/documents/ga/54/a542000.pdf>, 30 de noviembre de 2008. En su siguiente informe, “Prevención de los conflictos armados”, subraya también la idea de una “responsabilidad de proteger” en conexión con la prevención de conflictos, y con base en las experiencias de Ruanda y la ex Yugoslavia, doc. A/55/985-S/2001/574, 7 de junio de 2001, párrs. 6, 161, [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/\\$FILE/N0140467.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/$FILE/N0140467.pdf), 2 de junio de 2008. Son numerosas las comisiones que el mismo crea, como el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, con su conocido “Informe *Brahimi* 2000”, que recomienda el uso más efectivo de la fuerza en casos de violaciones graves de derechos humanos, doc. A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párrs. 48, 50, p. X.

7 Sobre la etapa final de negociación de la Cumbre Mundial 2005, véase Sanahuja, J. A., “La ‘Cumbre del Milenio+5’ y la gobernanza del sistema internacional: ¿reforma o parálisis. Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York”, *Cip-Fuhem*, septiembre de 2005, [http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/onu/cumbreonu\\_02.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/onu/cumbreonu_02.pdf), 15 de marzo de 2009.

cias de muchos Estados frente a esta nueva construcción conceptual<sup>8</sup> aún habiendo sido plasmada en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En lo que sigue, se verá más de cerca cuál es el significado de la “responsabilidad de proteger” cristalizada en este documento.

### III. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER” EN LA ONU?

La “responsabilidad de proteger” encuentra expresión en dos párrafos del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.<sup>9</sup> La formulación del primer párrafo es como sigue:

Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.<sup>10</sup>

El mensaje de que existe una “responsabilidad de proteger” que recae en el Estado y en la “comunidad internacional” es claro. No tan claro es el contenido y alcance de la “responsabilidad de proteger”, pues el

8 Dentro de los países favorecedores de la “responsabilidad de proteger”, se encuentran: países de la UE, incluyendo España y otros países occidentales; países de Latinoamérica, como Chile, México, Costa Rica, Colombia, Perú, y algunos países de África y Asia. Entre los que la rechazaron, están: China, Rusia, India, Egipto, Senegal, Kenia, Nigeria, Vietnam, países del Grupo Africano (AG), del Grupo de los 77 y del Movimiento de Países No Alineados; véase Overview Chart of State-by-State Positions on the Responsibility to Protect, 15 de agosto de 2005, <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/100?theme=alt4>, 3 de marzo de 2009. Véase reservas de China: China-Position Paper on UN-Reform, [http://www.reformtheun.org/index.php/government\\_statements/943](http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements/943), 2 de febrero de 2009. Véase también Security Council 5319th Meeting “The protection of civilians in armed conflict” doc. S/PV.5319/Resumption 1, 9 de diciembre de 2005, <http://domino.un.org/unispal.nsf/eed216406b50bf6485256ce10072f637/80da98a7fe23f5fb852570d5005d9d1d!OpenDocument>, 2 de febrero de 2009.

9 En adelante, “Documento Final”.

10 Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 138.

texto no precisa cómo han de entenderse los términos “responsabilidad” y “proteger”, y ello trae problemas de interpretación, en especial en cuanto al alcance del consenso de este concepto, los que se harán notorios al momento de crear líneas de implementación con base en el mismo. Aquí se hace entonces necesario separar claramente entre lo establecido en el Documento Final y los informes que lo promueven. El Documento Final no hace referencia ni se remite a ningún informe, de ahí que se descarte que la Asamblea General haya asumido el contenido de los informes del secretario general o del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, o de la CIISE. Éstos sólo tienen importancia como fuente o inspiración del concepto de “responsabilidad de proteger” al momento de discutir sobre su posición dentro de la ONU y sobre su implementación. La pregunta que surge es, pues, ¿qué es lo que ha sido aceptado del concepto de “responsabilidad de proteger” en la Asamblea General?

De acuerdo a la letra del párrafo citado arriba, la “responsabilidad de proteger” es el reconocimiento de los Estados de su *deber* primario de proteger a su propia población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, y del deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar o impedir su realización. La misma se irradia en tres áreas de responsabilidad: de prevenir, reaccionar y reconstruir. Aunque el Documento Final no menciona expresamente estas tres áreas de responsabilidad, se puede afirmar sin lugar a dudas que han sido incorporadas en el documento, aunque de distinta forma, como se verá enseguida.

### 1. La “responsabilidad de prevenir”

En el Documento Final los Estados asumen el deber de prevenir que se llegue a la comisión de los crímenes mencionados en su territorio y han aceptado la necesidad de una prevención efectiva por medio de un servicio de ayuda de la ONU a los Estados y el desarrollo de un sistema de alerta temprana, también a cargo de la ONU.

Cuestiones por esclarecer son, cómo debe entenderse la “prevención”, cómo se materializará la ayuda de la ONU a los Estados y qué forma tendrá la alerta temprana. Asimismo, debe esclarecerse, cómo se ha de repartir la responsabilidad de prevenir entre el Estado y la “comunidad internacional” y cuál es el límite de las medidas de prevención a dis-

posición de la “comunidad internacional” o en otras palabras, si las medidas de prevención implican también el empleo de sanciones y el uso de la fuerza contra un Estado.

La CIISE hace algunas propuestas generales de utilidad que echan luces a algunas de estas interrogantes. Es de la opinión de dedicar mayores recursos para mejorar el sistema de alerta temprana a fin de detectar y reconocer las amenazas o riesgos de un conflicto o “genocidio”.<sup>11</sup> Como sistema de alerta temprana propone la creación de una dependencia especial de la Secretaría General compuesta de expertos para recibir y analizar información sobre los conflictos, y de su descentralización a nivel regional y subregional.<sup>12</sup>

Estas propuestas son en principio compartidas por los Estados en su generalidad puesto que la prevención es de beneficio general para todo Estado y para la sociedad internacional.

Mas ya en el marco de la prevención aparecen puntos controvertidos en las propuestas de la CIISE como el empleo de un concepto amplio de “apoyo de la comunidad internacional”,<sup>13</sup> el cual incluye medidas más allá de la simple asistencia o ayuda. Así pues, contempla “iniciativas de prevención directa” que están dadas por medidas de todo tipo incluyendo el empleo de una gama de sanciones y de ciertas medidas militares.<sup>14</sup> Problemas que se presentan están en comprender la sanción o medidas coercitivas como prevención, y si se puede hablar en este caso de medidas proporcionales, teniendo en cuenta que las sanciones pueden ocasionar graves daños a muchas personas o a parte de la población o a toda ella. Ello aparte de las dificultades para obtener la certeza de que una población está verdaderamente en peligro y para determinar el criterio requerido al pasar de una acción de ayuda a una acción coercitiva.

Los Estados en la ONU han aceptado una “responsabilidad de prevenir” de la comunidad internacional usando la frase “alentar y ayudar a los Estados”<sup>15</sup> que ha de leerse en sentido estricto, es decir, como prestación

11 CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 3.15, basada en el Informe *Brahimi*, que a la vez sólo se refiere al sistema de alerta temprana sin precisarlo, doc. A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párr. 6 (d).

12 CIISE, *op. cit.*, nota anterior, párrs. 3.10 y ss.

13 *Ibidem*, párr. 3.3.

14 *Ibidem*, párrs. 3.26 y ss.

15 Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párr. 138.

de asistencia de la “comunidad internacional” —representada en la ONU— a los Estados con el respeto íntegro de sus derechos soberanos, descartando el uso de sanciones o medidas militares. Como apoyo a esta interpretación está el requisito expreso de que las medidas de prevención sean apropiadas y necesarias,<sup>16</sup> asumiéndose también que tanto una sanción como unas medidas coercitivas, incluyendo las militares, constituirían *per se* medidas no proporcionales en la fase de prevención.

La “responsabilidad de prevenir” así entendida en el Documento Final es la que tiene buenas perspectivas de desarrollo y consolidación dentro del sistema de la ONU, porque no genera en principio controversias, no afecta bienes jurídicos de importancia de los Estados, y va en beneficio de los mismos. Es en esta dirección en la cual la ONU debe extender su radio de acción y perfeccionarlo. De ahí que se puede decir que el núcleo central de la “responsabilidad de proteger” sea y deba ser la prevención. Para ello, la optimización de los mecanismos de prevención existentes, que requerirán una reforma de los mismos, y la creación de nuevos bajo estrictas condiciones de su necesidad, debe constituir el primer y el último paso de implementación de la “responsabilidad de proteger”.

## 2. La “responsabilidad de reaccionar”

Este segundo elemento del concepto matriz de la “responsabilidad de proteger” ha sido también adoptado en el Documento Final. De acuerdo a su texto, se puede decir que la “responsabilidad de reaccionar” es la toma de medidas colectivas de la “comunidad internacional” cuando el Estado no protege a su población de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Tales medidas colectivas pueden ser económicas, políticas, judiciales y militares. Dentro de éstas últimas está contemplada la intervención militar. Esta “responsabilidad de reaccionar” es una opción subsidiaria a la “responsabilidad de prevenir”, y sólo se pone en juego cuando ésta ha fracasado. Asimismo, se trataría aquí de una responsabilidad dirigida directamente a la “comunidad internacional” y no al Estado responsable. Los problemas que acarrea este elemento son obvios al tratar el aspecto delicado del uso de la fuerza, sobre el cual nos extenderemos más, líneas adelante.

16 *Idem.*

### 3. La “responsabilidad de reconstruir”

En el Documento Final no se hace mención expresa ni implícita a una “responsabilidad de reconstruir”, por lo que es atinado preguntarse si ésta ha sido asumida dentro del concepto matriz de la “responsabilidad de proteger”.

Primero se hace necesario saber qué se entiende por “responsabilidad de reconstruir”. Para la CIISE la misma significa “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”.<sup>17</sup> De acuerdo con esta definición, la “responsabilidad de reconstruir” coincide con el concepto de “consolidación de la paz” o “construcción del Estado”.

La no mención de una “responsabilidad de reconstruir” no significa que la ONU no haya asumido este concepto, por lo menos en su contenido. Por el contrario, la “responsabilidad de reconstruir” coincide perfectamente con el concepto de “consolidación de la paz” desarrollado por la ONU en los últimos años, el cual funciona como campo autónomo y cuenta con órganos propios dentro del área de gestión de conflictos, siendo tratado en un capítulo especial del Documento Final.<sup>18</sup>

## IV. EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER” EN LA ONU

El compromiso alcanzado por los Estados sobre la “responsabilidad de proteger” y plasmado en el Documento Final es de carácter político. Como toda resolución proveniente de la Asamblea General, el mismo no tiene carácter obligatorio para los Estados sino constituye en primera instancia *soft law*. Sin embargo, tales acuerdos de *soft law* tienen peso moral y pueden adquirir cierta fuerza política significativa y, además, convertirse a largo plazo en base de una futura norma de derecho consuetudinario internacional.

17 CIISE, *op. cit.*, nota 5, sinopsis.

18 Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párrs. 97 y ss. Para una comprensión general de la “consolidación de la paz” en la ONU, véase Voorhoeve, J., *From War to the Rule of Law: Peacebuilding after violent conflicts*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007.

La introducción de la “responsabilidad de proteger” en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 puede considerarse como un gran éxito de sus promotores y defensores, mas este éxito se vuelve modesto al examinar lo que realmente ha sido aceptado por los Estados. Para entender los límites e implicaciones de esta aceptación, así como las cuestiones que surgen a raíz de la misma, es preciso ver más de cerca la “responsabilidad de proteger” en sus diferentes aspectos.

### 1. La “responsabilidad”

Al sostenerse en el Documento Final que “cada Estado es responsable de proteger a su población” queda abierta la pregunta de cómo ha de entenderse la “responsabilidad”. ¿Se trata aquí de una “responsabilidad” en sentido jurídico, es decir, como obligación cuya no observancia esté conectada a consecuencias jurídicas como sanciones internacionales, o se trata simplemente de un deber moral con cierta fuerza política? ¿Y de tratarse de una responsabilidad jurídica, puede hablarse de una responsabilidad internacional codificada por la Comisión de Derecho Internacional? Para responder a estas dos cuestiones se hace necesario preguntarse primero si la “responsabilidad” es de la misma calidad en los dos sujetos destinatarios: los Estados y la “comunidad internacional”. La respuesta parece ser negativa. Los Estados han aceptado dos tipos diferentes de responsabilidad: una primaria individual de cada Estado y otra subsidiaria colectiva de la “comunidad internacional”.

a) En cuanto a la responsabilidad primaria del Estado, ésta se circunscribe a acciones positivas y medidas de prevención y protección de la población civil frente a situaciones de carácter excepcional, las cuales a su vez caen dentro de los poderes soberanos del Estado. Dudas existen en cuanto a su fuerza obligatoria: si se trata de una obligación o de un deber moral con cierta fuerza política. La última opción parece ser pertinente. Una responsabilidad en sentido jurídico se hace mucho más difícil de deducir, ya que en el Documento Final se evitó toda referencia a una “obligación”. Es de observarse también que esta responsabilidad del Estado sólo es practicable dentro de la “responsabilidad de prevenir” y es objetiva o independiente de la culpabilidad del Estado.

Puesto que la “responsabilidad de proteger” impone un deber y prevé una consecuencia —la intervención— en caso de incumplimiento sin remitirse a otras normas del derecho internacional, puede decirse que la

misma aspira a constituirse en una norma jurídica de carácter primario. Mas tal consecuencia no es estrictamente jurídica como la establecida en el régimen de responsabilidad internacional, sino es de carácter político por no estar sujeta a criterios jurídicos propios del régimen de responsabilidad internacional<sup>19</sup> ni a mecanismos de control y procedimiento.

Con ello se puede ver que el concepto de “responsabilidad de proteger” que los Estados han asumido, no tiene conexión con las normas de la “responsabilidad internacional de los Estados” ni su incumplimiento daría directamente paso al régimen de responsabilidad internacional, sino a la intervención, lo que le daría a la vez validez independiente y paralela frente al régimen de responsabilidad internacional.<sup>20</sup> Una posible tarea del futuro sería canalizar este concepto al régimen de responsabilidad internacional para hacerlo jurídicamente viable, lo que le implicaría a su vez serias restricciones dentro del derecho internacional positivo.

b) En cuanto a la responsabilidad de la “comunidad internacional”, su carácter es mucho más claro. Se trata de un deber moral que puede dar lugar a ciertas consecuencias políticas y no de una obligación jurídica.<sup>21</sup>

19 Las normas de la responsabilidad internacional son secundarias y de carácter eminentemente reparatorio, véase Pastor Ridruejo, J. A., *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 595; no están destinadas a sancionar o penalizar la violación del derecho internacional, y las condiciones para establecer esta responsabilidad son estrictas: la existencia de una violación, de un daño y de una relación causal entre el autor y el daño, ello aparte de basarse este régimen en el principio de igualdad soberana de los Estados. De acuerdo a esto, una violación de normas perentorias y de obligaciones *erga omnes* no conlleva al reconocimiento de intervenciones y del uso de la fuerza contra el Estado violador, sino a que cualquier Estado no afectado esté facultado a invocar la responsabilidad del transgresor y reclamar la cesación de la violación y la reparación al Estado violado o beneficiarios, artículo 48, Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, CDI, doc. A/56/10, 2001.

20 Cfr. López-Jacoiste Díaz, E., “La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2005, pp. 285-312, esp. 285, para quien la “responsabilidad de proteger” constituye una norma primaria cuyo incumplimiento daría lugar al régimen de responsabilidad internacional. Cfr. Stahn, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, 101 *AJIL*, núm. 1, 2007, pp. 99-120, 101, 117, quien es, por el contrario, escéptico tanto de la normatividad como de la calidad de norma jurídica primaria de la “responsabilidad de proteger”, debido a su ambigüedad.

21 La CIISE propuso tal responsabilidad como “obligación”, sin precisar en su alcance y consecuencias; CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 201. En el Documento Final queda borrado el término “obligación” y sustituido por el de “responsabilidad” de la comunidad

Este deber se determina en las medidas que confiere el capítulo VI y VII de la Carta de la ONU, que empiezan con las diplomáticas, pasan por las sanciones y se extienden al uso de la fuerza. El campo de acción de la llamada “comunidad internacional” es mucho más amplio que el del Estado. Aquella posee una responsabilidad complementaria a la del Estado en la “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Mas a ella sola se le conferiría la “responsabilidad de reaccionar” que entra en acción en caso del no cumplimiento del Estado con su “responsabilidad de proteger” y reviste el carácter de intervención, sanción y el uso de la fuerza.

## 2. *Los fines*

El fin de la “responsabilidad de proteger”, configurado en el Documento Final, es la prevención y la detención de los cuatro crímenes indicados, a saber, crímenes de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; de ahí que revista un carácter puramente humanitario. Se trata de un fin *prima facie* bueno sobre el que existe indudablemente un consenso.

Mas el fin humanitario es difícil de determinar en la práctica internacional y sobre todo, de diferenciarlo de otros fines como los de expansión, geo-estratégicos o económicos, los cuales no constituyen una quimera en la imaginación de algunos temerosos de estas intervenciones sino son realidades de la vida política internacional pasada y presente, y comprobadas por la historia. Existe pues una necesidad de poner bajo examen los fines humanitarios en empresas de intervención. El fin humanitario puede indagarse con un examen del empleo y alcance de los medios empleados, así como de las consecuencias directas e indirectas, a corto y a largo plazo de las actuaciones de intervención, incluyendo en el examen las políticas y decisiones nacionales de los Estados actores; tarea que es descuidada, sobre todo por los defensores de intervenciones humanitarias, a lo que al final ello se deja a la valoración subjetiva de cada Estado y de la opinión pública internacional.

internacional, precisamente para evitar darle connotaciones jurídicas. Véase modificaciones pertinentes del proyecto revisado del Documento Final de la Cumbre 2005, <http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1662%3E>, 4 de octubre de 2008.

Debe recordarse también que los fines humanitarios no están automáticamente garantizados por el hecho de ser la ONU la que intervenga a nombre de la “comunidad internacional”. Aún contando con personalidad jurídica internacional,<sup>22</sup> la ONU no es más que la suma de sus miembros en su actuación práctica, puesto en otras palabras, es tan sólo el foro de negociación de políticas internacionales —e incluso nacionales— de los Estados miembros que accionan representando y defendiendo sus propios intereses, y es un reflejo fiel del desbalance y asimetrías de poder de los Estados. El ejemplo más relevante es el Consejo de Seguridad.

### 3. *Los casos*

En el Documento Final se enumeran cuatro casos en los cuales la “responsabilidad de proteger” es aplicable: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; especificación que debe interpretarse como taxativa, sin permitir otros casos aparte de los mencionados.<sup>23</sup> Se trata de delitos graves que generalmente se cometen en el contexto de un conflicto armado y que han sido objeto de regulación específica en normas de derechos humanos como la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Pero lo que está en juego en la “responsabilidad de proteger” no es la persecución penal de estos crímenes sino la intervención de la “comunidad internacional” para impedir o evitar que ocurran cuando el Estado falla en la protección. Para ello, el Consejo de Seguridad está facultado para determinar la existencia de uno o más de estos crímenes dentro del marco de la seguridad colectiva de la Carta, esto es, tendrá que considerar los mismos como “amenaza a la paz”, como lo exige el artículo 39 de la Carta, debiendo además considerar de inadecuados los medios pacíficos, contar con la evidencia de que las autoridades nacionales no protegen a su población y proceder con medidas proporcionales. Consideraciones éstas que son muy generales, pues dejan abierta la cuestión sobre cuándo son los medios pacíficos inadecuados y cuándo hay la evidencia

22 Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Dictamen, *ICJ Reports*, 1949, p. 174.

23 Véase Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párrs. 138-140. Véase también modificaciones pertinentes del proyecto revisado del Documento Final de la Cumbre 2005, *op. cit.*, nota 21.

de que el Estado no protege a su población; preguntas que habrán de ser concretizadas mediante un procedimiento determinado para evitar su libre interpretación.

Asimismo, en el marco de la amplia facultad conferida al Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacional, se encuentra uno de los problemas jurídicos más serios para la aplicación de la “responsabilidad de proteger”: la determinación misma de estos crímenes —de por sí gravísimos— está expuesta a una instancia política, y por último, a la apreciación subjetiva de cualquier sujeto. Se trata aquí de tipos penales que en virtud del principio de seguridad jurídica, y en resguardo de las garantías procesales del individuo, sólo deben ser determinados por una instancia judicial competente, esto es, un Tribunal o una Corte dentro de un procedimiento jurídico establecido. Su determinación por un ente extrajudicial, sea un gobierno, una organización internacional u organización no gubernamental, aún contando con seriedad fehaciente, acarrea necesariamente la instrumentalización de los mismos, pudiendo servir fácilmente de herramienta útil de intereses políticos en la arena internacional. Unido a este problema está la valoración extrajudicial de las fuentes de información que deben ser fidedignas y neutrales, pero que en la práctica también están expuestas a manipulación.

Para evitar o por lo menos reducir estos problemas se haría necesario establecer una comisión de investigación de expertos independientes como órgano especializado del Consejo de Derechos Humanos, dotado de un procedimiento determinado para filtrar y valorizar la información, así como para suministrarse activamente de fuentes complementarias de información y trabajar en estrecha cooperación con una futura oficina de alerta temprana a cargo del secretario general. Todo ello en el nivel de la prevención. Su labor se equipararía a la de los procedimientos especiales y a la del procedimiento de denuncia desarrollados por la extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU y retomados por el Consejo de Derechos Humanos.<sup>24</sup> La activación del Consejo de Seguridad sólo debe ser considerada como última opción, después de declararse infructuosa la solución diplomática.

24 A esto, véase Añaños Meza, M. C., “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU. ¿Un avance en el desarrollo de los derechos humanos?”, *Sistema*, núm. 206, septiembre de 2008, 49/75, pp. 66 y ss.

#### 4. *Los titulares o beneficiarios*

Dentro del concepto de la “responsabilidad de proteger” tampoco existe claridad sobre la determinación de los beneficiarios y el título que poseen. En el Documento Final se hacen referencias reiteradas al término “población”.<sup>25</sup> ¿Cómo ha de entenderse entonces el mismo? En un sentido amplio se entiende como “población” a un conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella.<sup>26</sup> En un sentido más estricto, “población” equivale a “población civil” o conjunto de personas que se hallan dentro de un territorio estatal y que no toman parte directa en un conflicto armado —sea cual fuere su origen o estatus—. Esta última acepción parece ser la adoptada en el Documento Final, puesto que se trata de socorrer a personas que por su posición débil y desventajosa en un conflicto armado pueden ser fácilmente víctimas de una o más partes “combatientes”. Problemas visibles aparecen precisamente en conflictos armados predominantemente internos donde la distinción entre población civil y combatientes es a primera vista prácticamente imposible. Una determinación errónea de combatientes por población civil resulta ser fatal para la seguridad y paz internacional como lo muestran lamentables ejemplos como el de Racak, que fue el detonador para la intervención militar de la OTAN contra Serbia.<sup>27</sup> Lo mismo vale para una determinación errónea de población civil por combatientes.

25 La versión en inglés se refiere a “populations”, véase “2005 World Summit Outcome”, doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

26 *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, t. II.

27 Se trata de la llamada “masacre de Racak” del 15 de enero de 1999. Según fuentes oficiales de miembros de la OTAN, se intervino para “impedir la carnicería de los soldados serbios a la *población kosovo-albana* en Kosovo, y evitar una catástrofe humanitaria” después de haber tenido los cuerpos encontrados en Racak como pertenecientes a personas civiles ejecutadas. Las investigaciones sobre Racak revelan que no hubo una “masacre”, que fuerzas del ELK estuvieron allí presentes, que los cuerpos encontrados pertenecían a miembros del ELK y probablemente murieron en combate con las fuerzas militares serbias, habiendo existido también bajas serbias. A esto, véase “Forensic osteological investigations in Kosovo”, *Forensic Science International*, vol. 121, núm. 3, 2001, pp. 166-173, publicación de los médicos forenses Juha Rainio, Kaisa Lulu y Antti Penttilä bajo la dirección de Helena Ranta, que examinaron 40 cadáveres encontrados en Racak y concluyen que no existen pruebas de que civiles albanos desarmados hayan sido ejecutados por fuerzas serbias en Racak. Véase también informe sobre procedimiento judicial de Kosovo ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Institute for

En lo referente al título que poseen, se trata de un grupo o colectivo beneficiario de la “responsabilidad de proteger” sin corresponderle un derecho subjetivo de protección que pueda reclamarse, puesto que correlativamente el Estado y, sobre todo, la “comunidad internacional”, sólo poseen un deber moral de protección. Con esto no se niega todas las obligaciones emanadas de normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tienen los Estados y que existen independientemente de la existencia de una “responsabilidad de proteger”, cuya violación da lugar en todo caso a la responsabilidad internacional del Estado y/o responsabilidad penal individual. Asimismo, vale también diferenciar la “responsabilidad de proteger” con el derecho de autodeterminación de los pueblos; éste último constituye una norma de derecho consuetudinario con carácter de *ius cogens* que, a diferencia de la “responsabilidad de proteger”, sí otorga derechos subjetivos. Ésta sólo coincidiría con aquél al aplicarse a casos de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos que alcance el nivel de uno de los cuatro crímenes indicados, y que, por ejemplo, justifiquen un derecho de secesión con la correspondiente ayuda internacional.

### 5. *Destinatarios*

Son destinatarios de la “responsabilidad de proteger” los Estados y la “comunidad internacional” en una constelación variable según se trate de una responsabilidad de prevenir, reaccionar o de reconstruir como ha sido indicado líneas arriba.

a) El Estado es el destinatario originario o primario de la “responsabilidad de proteger”. Esta idea no es nada nueva sino la confirmación expresa de una de las funciones más importantes de los Estados: velar por la existencia y bienestar de los individuos y de la población que se encuentra en su territorio. Éstos a su vez están revestidos de derechos individuales que pueden hacer valer ante aquél o instancias internacionales.

Sin embargo, precisamente en cuanto a su primer destinatario: el Estado, la “responsabilidad de proteger”, de convertirse en norma *iusin-*

War and Peace Reporting, “Tribunal Judges Restrict Racak Evidence” del 27.05, 1 de junio de 2002, [http://www.iwpr.net/?p=tri&s=f&o=165245&apc\\_state=henitri2002](http://www.iwpr.net/?p=tri&s=f&o=165245&apc_state=henitri2002), 2 de marzo de 2009. Véase también O’Connell, M. E., “American Hyper-Sovereignty from Kosovo to the ‘Global War on Terror’”, en Bothe *et al.* (ed.), *Redefining Sovereignty*, Ardsley, N. Y., Transnational Publ., 2005, pp. 123-143, esp. p. 130.

ternacional, carecería de la generalidad e imparcialidad propias de las normas jurídicas. Al referirse a los “Estados” como destinatarios, se entiende que la “responsabilidad de proteger” recae en todos ellos. Según el principio de la validez general de una norma jurídica, ésta se dirige a regular la conducta de todos los destinatarios de la norma sin excepciones y no debe estar influenciada de prejuicios, intereses y deseos de un grupo de sujetos. En la práctica, la “responsabilidad de proteger” sólo sería aplicable a países pobres del Tercer Mundo o países en confrontación con potencias occidentales,<sup>28</sup> y es imposible su aplicación a las grandes potencias, en especial, a las que tienen derecho de veto, como así lo admiten e incluso aconsejan sus defensores.<sup>29</sup> Entonces, trae gérmenes de parcialidad con la consecuencia de beneficiar a unos Estados en su empresa intervencionista y afectar a los intervenidos en sus intereses y bienes jurídicos. Este trato diferencial riñe indudablemente con el principio de igualdad soberana del artículo 2(1) de la Carta.

b) La “comunidad internacional” con su responsabilidad supletoria está llamada a actuar cuando el Estado falla con su “responsabilidad de proteger” y adquiere además un rol crucial en la “responsabilidad de reaccionar”. Mas el término “comunidad internacional” es problemático por ser impreciso a pesar de su uso frecuente y generalizado, en especial a nivel de la ONU,<sup>30</sup> y se hacen pertinentes las siguientes preguntas: ¿es la comunidad internacional un ente definido con una voluntad determinada? ¿Quiénes conforman la comunidad internacional: todos los Estados y organizaciones internacionales, o sólo algunos Estados y algunos sujetos de derecho internacional? ¿Quiénes la representan o actúan a nombre de ella? El derecho internacional no ha encontrado aún respuestas claras a

28 La misma ya ha sido invocada por políticos occidentales contra regímenes molestos como los de Myanmar, Zimbabue, Sudán, Corea del Norte; véase *supra* nota 1. Curiosamente se observó un silencio “occidental”, en la crisis humanitaria de los palestinos en la Franja de Gaza, durante la operación militar israelí “Hierro fundido”, 27 de diciembre de 2008-17 de enero de 2009. Estos hechos acrecientan la sospecha de que se trata de un instrumento más al servicio de las políticas exteriores de las grandes potencias occidentales.

29 CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 4.42; López-Jacoiste Díaz, E., *op. cit.*, nota 20, p. 303; Thakur, R., *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 258.

30 A esto más extenso, Paulus, A., *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, Múnich, Beck, 2001, pp. 2 y ss.

estas cuestiones. Sólo está claro que el concepto de “comunidad internacional” aparece en el derecho internacional ligado a las nociones de normas de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes* que encuentran expresión en el régimen de la responsabilidad internacional. Su estatus jurídico en el derecho internacional no ha sido suficientemente investigado, resultando ser a la vez controvertido. A diferencia del Estado, la “comunidad internacional” no es un ente político definido ni menos puede concretizarse en ella una voluntad, y por tanto, no constituye un sujeto de derecho internacional con derechos u obligaciones internacionales.<sup>31</sup> Debido a su falta de definición y concretización, aparece el problema de su instrumentalización, en especial, por potencias occidentales que utilizan con frecuencia este término para dar mayor legitimación a sus acciones.<sup>32</sup> Si se le va a dar a la comunidad internacional una tarea de responsabilidad, como a un sujeto de derecho internacional, habrá primero que trabajar en definirla y concretizarla o materializarla contando para tal labor con la participación de todos los Estados, teniendo en cuenta que la población mundial está representada en ellos.

#### 6. La cuestión de la autoridad

Dentro del concepto de la “responsabilidad de proteger” no está claro si el Estado goza de cierta prerrogativa como primera autoridad, por lo menos en cuanto a la “responsabilidad de prevenir”. Teniendo el Estado una responsabilidad primaria de velar por la existencia y bienestar de su

31 Así, Empell, H-M., *Die Staatengemeinschaftsnormen und ihre Durchsetzung*, Heidelberg, FEST, 2003, p. 429. Cfr. *ibidem*, pp. 329 y ss., esp. p. 381, para quien la comunidad internacional es un sujeto de derecho internacional, pero sin la capacidad de negociar.

32 Países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, etcétera, en sus actuaciones de política exterior. Tanto los miembros de la OTAN, como la OTAN como organización, sostuvieron estar actuando en nombre de la “comunidad internacional” en su intervención militar contra Serbia. Véase Declaración del canciller alemán Gerhard Schröder sobre la situación en Kosovo del 24 de marzo de 1999, <http://www.glasnost.de/kosovo/990324schroeder.html>, 22 de febrero de 2009, y declaración de la OTAN del 30 de enero de 1999 sobre Kosovo [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27459.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27459.htm), 22 de febrero de 2009. Se trata aquí de la apropiación de este concepto, sin existir un convenio de representación de todos los Estados, y sin estar involucrados la mayoría de ellos en las empresas intervencionistas. Más crítico, Ayoob, M., “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 6, núm. 1, primavera de 2002, pp. 81-102, esp. p. 91.

población, posee también —de acuerdo al principio tradicional de soberanía estatal— la facultad de determinar un estado de emergencia humanitaria y reaccionar adecuadamente frente a ella. De acuerdo a esto, el Consejo de Seguridad aparece como una instancia vigilante de la actuación del Estado con la facultad de actuar en las tres áreas de la “responsabilidad de proteger” aunque de forma distinta. En las fases de prevención y reconstrucción está facultado a actuar bajo los capítulos VI y VII, y en la fase de reacción, bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU. En esta última, hace la función de autoridad principal pero no única. Las organizaciones regionales poseen también la facultad de “reaccionar”, siempre y cuando se ciñan en su actuar a las prescripciones de la Carta, esto es, al capítulo VIII, y en coordinación y cooperación con el Consejo de Seguridad.

Más allá de estas aserciones de *lege lata* que facultan al Consejo de Seguridad una actuación bajo un nuevo concepto, y que constituyen una solución necesaria en el estado actual del sistema internacional, queda en pie la cuestión moral de si el Consejo de Seguridad puede ser considerado de forma fiable como el representante de la comunidad o sociedad internacional o humanidad global. El goce del monopolio del uso de la fuerza que le confiere la Carta no implica que posea un título de representación de la “comunidad internacional”. Por tratarse de un órgano altamente político y de poder, sus decisiones tienen también este carácter y no se podrá esperar siempre decisiones correctas sino oportunas e incluso arbitrarias y selectivas. Esta situación viene empeorada con la ausencia de control de sus decisiones y actuaciones. La propuesta de un código de conducta de los cinco miembros permanentes en el que se desiste al derecho de veto para así asegurar la actividad del Consejo de Seguridad<sup>33</sup> no solucionaría estos problemas sino los aumentaría, y es además tan iluso-

33 La CIISE propone que el Consejo de Seguridad se obligue a examinar sin demora toda solicitud de intervención basadas en denuncias, y a renunciar “de mutuo acuerdo, a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales”, CIISE, *op. cit.*, nota 5, sinopsis, párr. 6.21. Véase también Gutiérrez Espada, C., “El ‘uso de la fuerza’ en el Informe del secretario general de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, septiembre de 2005”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, pp. 22 y 23, esp. p. 18, [http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada(reei10).pdf), 3 de marzo de 2009, quien propone la adopción de una “doctrina” para establecer las condiciones y parámetros de intervención en el Consejo de Seguridad.

ria como indeseable, pues Estados como China y Rusia no desistirán al veto precisamente para un concepto como el de la “responsabilidad de proteger” que les es sospechoso, entre otras cosas, por su fácil instrumentalización. Ni tampoco las grandes potencias occidentales como Estados Unidos accederían al mismo al tener a la vista un país como Israel que goza de su protección. Asimismo, un desistimiento expreso al veto conllevaría probablemente a un accionismo desenfrenado del Consejo de Seguridad con los peligros de escalación y agravación de crisis que afectaría la paz y seguridad internacional.

En todo caso, por estar la Asamblea General de la ONU compuesta de todos los Estados miembros, es el órgano más representativo de la sociedad internacional que se tiene en la práctica. Su papel en cuanto a la “responsabilidad de proteger” sería supletorio al del Consejo de Seguridad, es decir, en caso de inacción de éste, aquélla podría tomar decisiones frente a una emergencia humanitaria que sin tener el carácter obligatorio puede organizar de forma voluntaria medidas colectivas. Para ello se haría necesaria la reactivación de la Declaración de la Asamblea General “Unión pro Paz”.<sup>34</sup> Mas el recurso a medidas con base en el procedimiento establecido en esta Declaración perdió sentido con la caída del Muro de Berlín debido al desbloqueo de las decisiones del Consejo de Seguridad. Su reactivación es saludable, mas impracticable en el presente.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

Un acercamiento al contenido de la “responsabilidad de proteger” plantea interrogantes de concreción y conlleva a algunos problemas de aplicación como se ha visto en líneas anteriores. Mas existen tres cuestiones en torno a la “responsabilidad de proteger” que son objeto de dura controversia y que es necesario tratarlas.

### 1. *¿Un nuevo concepto de soberanía estatal?*

La “responsabilidad de proteger”, presentada por sus promotores y defensores, postula una nueva concepción de soberanía, esto es, entendi-

<sup>34</sup> Declaración “Unión pro Paz” de la Asamblea General de la ONU del 3 de noviembre de 1950, doc. A/RES/377 (V).

da como responsabilidad y en el doble sentido de respetar las soberanías de otros Estados y los derechos humanos de la propia población.<sup>35</sup> En ambos casos se trata de la soberanía como “deber” u “obligación”, y además de un derecho condicional, dependiente del respeto de los derechos humanos; lo que le daría a la vez un fin determinado: el de la protección humana, frente a su concepción tradicional que la considera como un fin en sí mismo, como absoluta y exclusiva. La CIISE proporciona algunas razones que fundamentarían la modificación del concepto de soberanía, como el cambio de la naturaleza de los conflictos armados, la proporción elevada de víctimas civiles, así como la práctica de los Estados.<sup>36</sup>

La idea de que la soberanía conlleva también responsabilidades y obligaciones no es nueva sino ha sido una constante en el derecho internacional moderno. Ya entrando el siglo XX, el concepto de soberanía absoluta había ido cediendo frente al de soberanía relativa, y este hecho se agudizó aún más al término de la Segunda Guerra Mundial. Para ello sólo hace falta referirse a las opiniones de Alejandro Álvarez como juez del Tribunal Internacional de Justicia entre 1946 y 1955, quien entendía la soberanía no sólo como la dotación de derechos sino además como la imposición de obligaciones en los Estados. Asimismo, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, Res. 2625 (XXV) de 1970, hace referencia a los deberes de los Estados en el contexto de la soberanía estatal. Así pues, la noción moderna de soberanía, que para la CIISE es tradicional, sólo se ha entendido de forma relativa. Entonces, no se puede entender por qué la CIISE emplea un concepto restringido y superado de soberanía para rebatirla: como libertad e independencia in-

35 CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 1.35. La soberanía como responsabilidad se inspira en la frase “State sovereignty derives from individual rights”, Tesón, F. R., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Ardsley, N. Y., Transnational Publ., 1988, p. 147. También Deng, F. M. *et al.*, *Sovereignty als Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D. C., Brookings Institution Press, 1996, para quien el avance de los valores democráticos y de derechos humanos ha traído consigo la erosión del concepto tradicional de soberanía. Consecuentemente, ésta debe ser legítima, y es la responsabilidad la que la da legitimidad (pp. XIII, XVII). Asimismo, Thakur, R., *op. cit.*, nota 29, pp. 251 y ss. Llevando al extremo estas ideas, se intenta introducir en la ONU un concepto de “soberanía individual” (de los individuos), véase CIISE, *op. cit.*, en esta misma nota, párr. 2.13.

36 CIISE, *op. cit.*, nota anterior, párrs. 1.16 y ss.; 1.33, párr. 2.15.

cluso del derecho, o como un “poder ilimitado”. En todo el siglo XX, la soberanía ha sufrido crecientes limitaciones a medida que se ha ido expandiendo el campo de regulación del derecho internacional. Con el crecimiento de la regulación internacional han aumentado también las obligaciones y deberes de los Estados. Se trata aquí de una reducción del campo de acción de la soberanía sin afectar su contenido. Si existe una obligación de los Estados de proteger a sus poblaciones de crímenes graves, es debido al crecimiento de la normatividad internacional, sobre todo en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y no en virtud de un nuevo concepto de soberanía implícito en la “responsabilidad de proteger”.

Al contrario de lo afirmado por la CIISE, la noción tradicional de soberanía no ha cambiado en el derecho internacional sino sigue patente en el mismo.<sup>37</sup> La soberanía es un concepto complejo, y constituye en primer lugar la base del ordenamiento jurídico internacional.<sup>38</sup> Asimismo, constituye el estatus jurídico fundamental de un Estado de no estar sujeto dentro de su jurisdicción territorial a la jurisdicción gubernamental, ejecutiva, legislativa o judicial de un Estado o de un derecho extranjero que no sea el derecho internacional público.<sup>39</sup> Por último, se trata de un principio fundamental del derecho internacional, el cual está garantizado en la Carta de la ONU en la forma de “igualdad soberana” de los Estados. De tal principio emanan otros principios y normas como el principio de no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, y el derecho de auto-

37 En el informe de la CIISE parece haber una confusión en el plano descriptivo y prescriptivo, porque se trató de reflejar el derecho existente, pero en realidad se fue mucho más allá, véase Hilpold, P., *op. cit.*, nota 4, pp. 62 y ss.; véase también Newman, quien además observa que la práctica internacional y el derecho internacional indican que el principio de no intervención y la noción convencional de soberanía externa están vivos y gozan de buen estado; Newman, E., “Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy”, *The International Journal of Human Rights*, núm. 6, 2002, pp. 102-120, esp. p. 118.

38 Caso concerniente a las actividades militares y paramilitares, dentro y contra Nicaragua, *ICJ Reports*, 1986, párr. 202. Véase doc. Res. 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970. Véase Dictamen sobre la legalidad de armas nucleares, *Advisory Opinion, ICJ Reports*, 1996, p. 226, párr. 21. Véase también Carrillo Salcedo, J. A., *Soberanía del Estado y derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1976, pp. 90, 95.

39 Steinberger, H., “Sovereignty”, Bernhardt (ed.), *EPIL*, núm. 4, Amsterdam: North-Holland, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 2000, pp. 511 y ss.; Carrillo Salcedo, J. A., *op. cit.*, nota 38, pp. 96 y ss.

determinación de los pueblos. Pese a sus diferentes acepciones y alcances que llevan al manejo hasta incluso contradictorio de la soberanía estatal, ésta cumple una función esencial en el derecho internacional y es la de garantizar la libertad e independencia de todos los Estados en sus relaciones, y de resguardarlos de injerencias o dominio extranjero, lo que a su vez repercute en beneficio de sus poblaciones y habitantes, contribuyendo así al mantenimiento del orden internacional.

Nuevo en la propuesta de la CIISE es su interferencia en el concepto mismo de soberanía, el cual se ha forjado mediante la historia, y está sujeto a adaptaciones dentro del derecho internacional actual. Tal interferencia afecta sustantivamente el núcleo esencial de la soberanía, al punto de reducirla a obligación y convertirla en otra cosa distinta de lo que es, esto es, en servidora del individuo, desnaturalizando este concepto fundamental para el derecho internacional hasta el punto de derogarlo sigilosamente. Se trata pues de un asalto a su estructura interna, y con ello, su propuesta no sólo va mucho más lejos del proceso histórico de formación y desarrollo de este concepto sino es también más agresiva que la doctrina de la intervención humanitaria, si se tiene en cuenta además que la CIISE intentó conciliar soberanía e intervención a costa de aquélla. Las consecuencias de imponerse tal propuesta serían enormes: el cambio de paradigma del derecho internacional que a la vez conllevaría al fenecimiento de éste. En realidad no se hacía necesario recurrir a una manipulación de este concepto para elaborar la “responsabilidad de proteger”, pues ésta pudo haberse basado en todo el complejo normativo internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la CIISE pudo haber presentado fundamentos convincentes de la preeminencia de la protección del individuo sobre la soberanía en casos de emergencias humanitarias.

Aquí es oportuno preguntarse si el nuevo concepto de soberanía, esto es, como “responsabilidad”, ha sido también incorporado en el marco de la “responsabilidad de proteger” en el Documento Final. Teniendo en cuenta de que se trata de un concepto trascendental para el derecho internacional, tal cambio de su noción debe constar expresamente en el mismo. Mas el Documento Final no hace referencia alguna a la soberanía en este contexto, por lo que este silencio debe interpretarse como una respuesta negativa al cambio. Los Estados no han endosado el nuevo concepto de soberanía contenido en la doctrina de la “responsabilidad de proteger” de la CIISE. Prueba de ello constituye, por un lado, la mención

expresa en el mismo de actuar “de conformidad con la Carta” y de tener en cuenta los principios de la Carta y del derecho internacional al examinar la “responsabilidad de proteger”. Por el otro, el mismo Documento Final confirma expresamente el principio de igualdad soberana del artículo 2(1) de la Carta y el de soberanía de los Estados.<sup>40</sup> Es por ello inacertado hablar de una nueva comprensión de la soberanía a partir de este documento. En éste se muestra que los Estados han optado por equilibrar tanto la soberanía —en su acepción tradicional— como la protección de los derechos humanos sin tener que hacer modificaciones en el concepto de aquélla.<sup>41</sup> El compromiso llegado en la Asamblea General radica en garantizar tanto la protección de grupos o poblaciones en peligro como la protección de la soberanía de los Estados.<sup>42</sup>

Asimismo, es de agregar que toda insistencia en revisar el concepto de soberanía tendrá que hacerse dentro de la Asamblea General, y más específicamente, en la Comisión Internacional de Derecho de la ONU con la participación de todos los Estados de la ONU en su elaboración.

## 2. La “responsabilidad de proteger” y el uso de la fuerza

Precisamente en el uso de la fuerza son más enérgicas las controversias sobre la “responsabilidad de proteger”. Mas este asunto está zanjado por el momento, puesto que el Documento Final prevé el uso de la fuerza sólo dentro de las prescripciones existentes de la Carta. Es decir, acepta la acción militar para proteger a poblaciones en los casos de los cuatro crímenes mencionados, dentro del capítulo VII de la Carta. Para ello se

40 “Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a preservar la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política”, Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párr. 5; “y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación”. *Ibidem*, párr. 135. La Res. 1674 del Consejo de Seguridad de 2006 (*op. cit.*, nota 2) reafirma igualmente este principio en su parte declarativa.

41 *Cfr.* posiciones que sí ven un cambio en el concepto de la soberanía: García Pérez, R., “La ‘responsabilidad de proteger’: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 2006, 12 de diciembre de 2008, p. 13, [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf); Stahn, C., *op. cit.*, nota 20, p. 118.

42 Luck, E. C., “Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm”, *Vereinte Nationen*, núm. 2, 2008, pp. 51-58, esp. p. 54.

requerirá de una resolución del Consejo de Seguridad en la que ordenará o autorizará una intervención militar de acuerdo al artículo 42 después de haber calificado tal situación de “amenaza a la paz mundial” con base en el artículo 39 de la Carta.

Con ello se puede observar que en el Documento Final no se ha creado una nueva opción jurídica al uso de la fuerza, fuera de los parámetros de la Carta y del derecho internacional vigente. El Consejo de Seguridad guarda el monopolio del uso de la fuerza, según lo estipulado en la Carta, y el uso de la fuerza, en virtud de la “responsabilidad de proteger”, sólo procede calificando la no protección del Estado a su población como “amenaza a la paz” bajo condiciones adicionales como el agotamiento de los medios pacíficos y la evidencia del incumplimiento del Estado. Así pues, se puede sostener que los Estados han aceptado una “responsabilidad de proteger” sin avalar la doctrina del *bellum iustum* contenida en el informe de la CIISE.

### 3. La “responsabilidad de proteger” como concepto, no como norma

Otro aspecto controvertido en torno a la “responsabilidad de proteger” es su aspiración de constituirse en norma de derecho internacional y quizás hasta en una “Carta” o “doctrina normativa multidimensional”.<sup>43</sup> Sus promotores y defensores la consideran como una norma de derecho internacional emergente, y que si no está acabada, está por lo menos en pleno proceso de formación.<sup>44</sup> El secretario general Kofi Annan es claro al decir que:

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, más recientemente, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio... aprobaron lo que denominaron “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”.<sup>45</sup>

43 Helly, D., “Africa, the EU and the R2P: Towards Pragmatic International Subsidiarity?”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, núm. 1, 2009, p. 46.

44 Evans, G., “La responsabilidad de proteger”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2002, [www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html](http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html), 2 de marzo de 2009.

45 Doc. A/59/2005, *cit.*, nota 3, párr. 135. El actual secretario general Ban Ki-moon es más cauto con esta aseveración, refiriéndose a la “responsabilidad de proteger” como concepto, véase Luck, *op. cit.*, nota 42, p. 52.

Esta afirmación se basa en la existencia de una “práctica creciente de los Estados, organizaciones regionales y del propio Consejo de Seguridad”,<sup>46</sup> basada a su vez en intervenciones humanitarias como las de Somalia, Liberia, Sierra Leona, Rwanda, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo.<sup>47</sup>

Ciertamente la “responsabilidad de proteger” puede surgir como norma iusinternacional, en forma de tratado, como costumbre internacional o principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas, de acuerdo al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Ya que es muy poco probable que la mayoría de los Estados acepten una “responsabilidad de proteger” en un tratado dentro de la ONU —aparte del hecho excepcional de que haya tenido asiento en un tratado regional como el Acta de Fundación de la Unión Africana—,<sup>48</sup> y es aún más improbable su surgimiento como principio general de derecho, sólo le queda una vía factible de convertirse en norma de derecho internacional: como costumbre internacional. Para que la “responsabilidad de proteger” adquiera el carácter de norma consuetudinaria de derecho internacional tendrá que surgir y desarrollarse de la práctica internacional (*consuetudo*) y ser aceptada por los Estados como norma de derecho internacional (*opinio juris*).

Sin embargo, en la interpretación de la práctica internacional aparecen ya grandes controversias. En primer lugar, es de dudarse de la existencia de una práctica de intervenciones humanitarias que haya sido capaz de generar una norma consuetudinaria de “intervención humanitaria” después de la Guerra Fría.<sup>49</sup> Los ejemplos de intervención humanitaria

46 CIISE, *op. cit.*, nota 5, sinopsis, párrs. 2.24 y ss.

47 *Ibidem*, párr. 2.25.

48 Del 11 de julio de 2000 y en vigor desde el 26 de mayo de 2001. Es el primer texto que la reconoce aunque como “derecho”, no “obligación”, y cuyo artículo 4 dice: “The Union shall function in accordance with the following principles: (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”.

49 Molier observa que una mayoría de Estados —entre ellos China, Rusia, India— se han opuesto categóricamente a dar legalidad a la intervención humanitaria, hasta el momento, de la guerra contra el terrorismo, y no se puede hablar de una *opinio juris* generalmente aceptada ni de su surgimiento, Molier, G., “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11”, *Netherlands International Law Review*, vol. LIII, 2006, pp. 37-62, esp. p. 43. También Hilpold, P., *op. cit.*, nota 4, p. 40.

proporcionados por la CIISE, y en especial el de Kosovo, no pueden valer como práctica de la “responsabilidad de proteger” por ser controvertidos, tanto en su legalidad como legitimidad, ésta última por problemas de autenticidad y selectividad, sin mencionar las transgresiones al derecho internacional humanitario por parte de los intervinientes<sup>50</sup> que hasta el presente no son justiciables por razones políticas. Precisamente, la intervención militar de Kosovo fue considerada por lo menos ilegal, cambiando recordar además que una práctica generalmente aceptada como derecho no puede construirse de actos unilaterales que violan un derecho perentorio, en este caso, la prohibición del uso de la fuerza.<sup>51</sup>

En segundo lugar, por tratarse en la intervención humanitaria y en la “responsabilidad de proteger” de conceptos no idénticos, la práctica internacional de ésta debe generarse de casos de intervención en los cuales la “responsabilidad de proteger” haya sido propiamente aducida. En la actualidad, no existe aún ningún caso de intervención militar en virtud de la “responsabilidad de proteger” a nivel de la ONU. Las intervenciones indicadas por la CIISE como práctica internacional, no se realizaron en virtud de la “responsabilidad de proteger” sino fueron conocidas como “intervenciones humanitarias” cuya legalidad y legitimidad fue cuestionada, como también lo reconoce la CIISE; hecho que la llevó a sustituir el concepto de “intervención humanitaria” por el de “responsabilidad de proteger”. Para evitar que se haga un uso inapropiado de tales prácticas de intervención humanitaria, debe subrayarse el carácter distinto que tienen ambos conceptos y precisarse sus puntos coincidentes. Asimismo, de insistirse en emplear estas intervenciones como prácticas de la “responsabilidad de proteger”, será preciso realizar un examen sólido y neutral

50 Ronzitti, N., “The Current Status of Legal Principles Prohibiting the Use of Force and Legal Justifications of the Use of Force”, en Bothe *et al.* (eds.), *Redefining Sovereignty. The Use of Force after the Cold War*, Ardsley, Transnational Publishers, Inc., 2005, p. 102; Müller-Wewel, A., *Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht*, Lang, Frankfurt a. M., 2003, p. 247.

51 “A general practice ‘accepted as law’, on which a customary norm is built according to the language of article 38 of the statute of the ICJ, cannot be construed as a series of unilateral acts that are a violation of a peremptory law and, for this reason, deprived of any legal effect”. Ronzitti, N., *op. cit.*, nota 42, p. 93. *Cfr.* Cassese, A., “*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*”, *EJIL*, octubre de 1999, pp. 23-30, uno de los defensores más autoritativos de la justificación de la intervención militar de Kosovo.

de las mismas para determinar su legalidad y legitimidad, lo que significaría regresar al antiguo debate de la “intervención humanitaria” que la CIISE sostiene como superado.

El Documento Final no ha incorporado la “responsabilidad de proteger” como norma, sino en todo caso como un concepto<sup>52</sup> considerando las reservas de numerosos Estados frente a ella. En la cláusula que la incorpora se expresa claramente la voluntad de seguir “examinando la responsabilidad de proteger, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional”. Con ello, se pone a discusión el futuro de este concepto, por lo que no puede hablarse aún del surgimiento de una norma de carácter nuevo en el derecho internacional.<sup>53</sup>

Una discusión sobre la normatividad de la “responsabilidad de proteger” hace indispensable indagar sobre su necesidad como nueva norma de derecho internacional, y preguntarse si no es más sensato y práctico reforzar, desarrollar y coordinar las normas y los mecanismos internacionales existentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario para proteger a poblaciones en estados de emergencia.

## VI. LA DOCTRINA DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

La “responsabilidad de proteger” cristalizada en el Documento Final tiene como inspiración o fuente principal a la doctrina de la “responsabilidad de proteger” elaborada por la CIISE. Aquí se hace oportuno detenernos en ella para identificarla y conocer el mensaje que lleva. Las propuestas de la CIISE concernientes a la “responsabilidad de proteger” tienen un aspecto positivo en el sentido de ser capaces de generar consenso, y otro negativo, en el sentido de ser controvertido. El aspecto positivo está en el fin de la protección de poblaciones en peligro, en su afán de encontrar vías efectivas para impedir o detener emergencias humanitarias, y en parte de su propuesta de prevención. El lado negativo se encuentra principalmente en la defensa de la intervención y la doctrina de la “guerra justa” que juegan un papel sustancial en ella. A continuación destacaremos los puntos controvertidos más importantes de esta doctrina.

52 Luck, *op. cit.*, nota 42, p. 52. Cfr. García Pérez, R., *op. cit.*, nota 41, p. 13; López-Jacoiste Díaz, E., *op. cit.*, nota 20, p. 285.

53 En este sentido, Schaller, Ch., *Peacebuilding und “ius post bellum”*. *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*, Berlín, SWP-Studie, abril de 2006; Stahn, C., *op. cit.*, nota 20, p. 101.

### 1. *Doctrina fundamentada en una concepción liberal del derecho internacional*

La “responsabilidad de proteger” es en primer lugar una doctrina de corte occidental con pretensión de universalización. La misma está basada en una concepción liberal del derecho internacional que persigue construir un derecho internacional basado en el paradigma del individuo hacia un derecho cosmopolita, y exige la creación y desarrollo de principios y normas adecuados a él, lo que implica a su vez derogar principios iusinternacionales vigentes por considerarlos obsoletos o irrelevantes,<sup>54</sup> siendo la soberanía el primer bien jurídico afectado por el cambio. De esta posición liberal dimanan ciertas proposiciones controvertidas como la categorización de los Estados en frágiles, fallidos o “canallas”,<sup>55</sup> y su consideración como “amenaza o riesgo” a la seguridad,<sup>56</sup> división que guarda similitud con la de Estados “civilizados” e “incivilizados” empleada por algunos proponentes de la doctrina de la guerra justa.

El argumento moral fuerte de tales posiciones está en la defensa de la intervención para salvar a extranjeros en virtud del principio de solidaridad humana.<sup>57</sup> Común en ellas es la transferencia de categorías del orden nacional al sistema internacional sin más, como ocurre con el término “ciudadanía”, al punto de “individualizar” todo concepto del derecho internacional<sup>58</sup> y convertir a éste en superfluo.

54 Para una comprensión general de la teoría liberal del derecho internacional, véase Tesón, F. R., *A Philosophy of International Law*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1998. También, véase Slaughter, A. M., “International Law in a World of Liberal States”, *EJIL*, vol. 6, 1995, pp. 503-538. *Cfr.* posiciones críticas en Mutua, M., “Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis”, en Byers, M. (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford U. P., 2000, pp. 149-175; Álvarez, J., “Do liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”, *EJIL*, 2001, vol. 12, núm. 2, pp. 183-246, esp. p. 237.

55 Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard U. O., 1999, pp. 80 y ss.

56 CIISE, *op. cit.*, nota 5, p. 6, párr. 5.24.

57 Véase Newman, E., “Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy”, *The International Journal of Human Rights*, núm. 6, 2002, pp. 102-120, esp. p. 105.

58 “La soberanía como responsabilidad, ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados puedan ser considerados *buenos ciudadanos* de la comunidad internacional”. CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 1.35 (la cursiva es mía).

## 2. *Los grandes cambios registrados desde la creación de las Naciones Unidas*

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” promueve la transformación de los paradigmas establecidos del derecho internacional moderno, como en el caso de la soberanía, basándose en la existencia de cambios considerables en el orden internacional desde 1945, y sobre todo, a partir del fin de la Guerra Fría, que ha generado nuevas formas de conflictos armados, y en especial, ha facilitado “la proliferación de conflictos armados dentro de los Estados”.<sup>59</sup> De acuerdo a ello, han surgido nuevas formas de guerras que se caracterizarían por su desestatalización y privatización, así como por su economización, despolitización y brutalización. Esta tesis que ha tenido muchos seguidores y sigue teniendo gran aceptación política y científica, es controvertida.<sup>60</sup> Las llamadas “nuevas guerras” son un fenómeno que se detecta por lo menos después de la Segunda Guerra Mundial, estando también presente en ellas las cinco características de las llamadas “nuevas guerras” en mayor o menor grado. Se trata pues de formas conocidas de conflictos armados que se han adecuado a las nuevas condiciones de la globalización, y se hacen más perceptibles con la disminución de las guerras interestatales. Sin entrar en un debate con esta tesis a falta de espacio, nos limitaremos a enfocar sus consecuencias políticas y para el derecho internacional. De existir formas cualitativamente nuevas de conflictos, se hace justificable pensar en nuevas formas de combatirlo bajo un nuevo orden mundial centrado en el individuo, y se justifica también una modificación de las normas internacionales, especialmente de las referidas a la seguridad internacional garantizadas por la Carta y el derecho consuetudinario internacional. En este nuevo orden mundial juega la intervención humanitaria en su fresca

59 *Ibidem*, párrs. 1.16, 1.12, 1.23. Véase Kaldor, M., *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores, 2001; Münkler, H., *Die neuen Kriege*, Hamburgo, Rowohlt Verlag, 2002.

60 Entre sus oponentes están: Matthies, V., “Eine neue Welt voller neuer Kriegen?”, *Der Bürger im Staat*, año 54, vol. 4, 2004, pp. 185-190; Chojnacki, S., “Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme”, en Geis, A. (ed.), *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden, Nomos, 2006; Brock, L., “Von der ‘humanitären Intervention’ zur ‘Responsibility to Protect’”. *Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts*”, en Fischer-Lescano, A. et al. (ed.), *Frieden in Freiheit*, Fs. für Michael Bothe, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, pp. 19-32, p. 21.

versión de “responsabilidad de proteger” un papel crucial como instrumento de “civilización” y “pacificación”.

Cabe agregar que este enfoque en las “nuevas guerras” descuida la atención a las causas estructurales de las mismas; ignora la existencia de guerras asimétricas entre Estados que tienen a Kosovo, Afganistán e Irak como ejemplos paradigmáticos, así como otras formas del uso de la fuerza que son cada vez más frecuentes, como las operaciones encubiertas y guerras subsidiarias o por *proxy*, en las que están envueltas acciones de otros Estados, Estados vecinos y grandes potencias, y que no son consideradas seriamente en el examen de los conflictos internos. Todas estas formas de intervención y uso de la fuerza desatan, complican o agravan un conflicto dificultando su solución, lo que acarrea daños personales y materiales significables para el país intervenido y su población y, además, son capaces de cambiar su política o estructura interna estatal. Tales acciones quedan impunes, ya sea porque el derecho internacional no se ha ocupado debidamente de ellas o porque la conciencia humana de nuestra generación no está lo suficientemente sensibilizada para reprobar abiertamente tales prácticas.

### 3. La “seguridad humana”

La “responsabilidad de proteger” se basa también en un concepto liberal desarrollado en los últimos años, el de la “seguridad humana”, que constituye la contraparte del concepto de seguridad estatal. Su premisa central es el individuo y se sirve de las categorías de la seguridad estatal como “amenazas”, “peligros”, etcétera, a fin de asegurar al individuo la ausencia de miedo y necesidad. Este concepto en su forma actual está diseñado a extender más el campo de protección del individuo y limitar más el ámbito de la soberanía estatal.

La CIISE hace referencias reiteradas a la “seguridad humana” sin especificar qué entiende por ella. Sólo se limita a sostener que “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”.<sup>61</sup> Si la “seguridad humana” abarca todos estos aspectos de la vida humana, entonces ¿cómo se la ha de distinguir de los derechos hu-

61 CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 2.21. Véase también párrs. 1.28, 1.33, 2.21 y ss.

manos y cuál es su naturaleza y función específica en el complejo normativo internacional y en la Carta?

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) recogió este concepto en 1994 en su Informe sobre el Desarrollo Humano, en el que concibe la seguridad humana como la “libertad o ausencia de necesidad y miedo” (*freedom from want* y *freedom from fear*) necesarias para obtener una seguridad global. El estudio se dedicó a cuantificar los procesos del desarrollo humano, el cual desembocaría en políticas y estrategias nacionales de aplicación para todos los países (tanto del Norte como del Sur). Sin embargo, a partir de entonces la seguridad humana desarrolló otros contornos diferentes al marco empleado por el UNDP hasta el punto de haberse transformado en su contenido y fines originales.<sup>62</sup>

El concepto actual de “seguridad humana”, así como lo entiende la CIISE, es sumamente ambiguo, pues incluye todo un conglomerado de atributos, prerrogativas, derechos de los individuos, incluyendo los derechos humanos,<sup>63</sup> lo que complica innecesariamente el sistema normativo de la ONU ya abultado de normas y conceptos. El Documento Final ha incorporado la “seguridad humana” sólo en su aspecto de libertad de temor y miseria, y al igual que la “responsabilidad de proteger”, la tiene bajo examen, existiendo además la tarea de definirla en el futuro.<sup>64</sup> Para ello habrá también que detenerse a indagar sobre su necesidad y función dentro del sistema de la ONU. Ello implica que sus promotores y defensores deberán saber convencer sobre el beneficio que trae para la socie-

62 Shahrbanou Tadjbakhsh hace referencia a esta mutación: “Such has been the distortion that human security has shifted from a descriptive and universal concept in the writings of Mahbub Ul Haq to a prescriptive tool in international relations, ‘for others’ and ‘by others’”, Tadjbakhsh, Shahrbanou, “Human Security in International Organisations: Blessing or Scourge?”, *Human Security Journal*, núm. 4, 2007, pp. 8-15, esp. p. 12, [http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue4pdf/issue4\\_guestEditorial\\_Tadjbakhsh.pdf](http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue4pdf/issue4_guestEditorial_Tadjbakhsh.pdf), 1o. de febrero de 2009, véase también Tadjbakhsh, Shahrbanou, “Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept”, *Human Security: 60 minutes to Convince*, París, UNESCO, 13 de septiembre de 2009.

63 Existe una tendencia de gobiernos occidentales y organizaciones internacionales de introducir este concepto como parte de su política exterior para dar base de justificación a sus políticas de intervención. Véase informe “A Human Security Doctrine for Europe” del Grupo de Estudio de la *London School of Economics and Political Sciences (LSE)* <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>, 2 de marzo de 2009.

64 Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párr. 143.

dad internacional en general. Aquí se aconseja bastante prudencia por parte de la ONU a fin de que ésta no tenga que enfrentarse a reproches de servir a determinadas doctrinas políticas de determinados Estados, y por tanto, a sus intereses.

#### 4. *Portadora de una doctrina de intervención*

La “responsabilidad de proteger” en la propuesta de la CIISE se vale obviamente de la intervención como uno de sus instrumentos más eficaces para lograr su fin de socorro humanitario a poblaciones en estado de necesidad. A esto define la intervención como sigue: “El tipo de intervención de que trata este informe es la acción emprendida contra un Estado o sus dirigentes, sin su consentimiento, por motivos humanitarios o de protección. La forma más controvertida de esta clase de intervención es la militar y gran parte de nuestro informe ha de centrarse necesariamente en ella”.<sup>65</sup>

Si bien es cierto que la CIISE guarda cierta consideración del principio de no intervención cimentado en el artículo 2(7) de la Carta, no vacila en otorgar prioridad a la “responsabilidad de proteger” sobre aquél en casos de protección de derechos humanos, haciendo una vez más insoluble la posición antagónica entre éstos y el principio de no intervención. Tampoco es reticente a que la intervención sea practicada de manera descentralizada, cuando el Consejo de Seguridad esté imposibilitado de actuar.

Este intervencionismo postulado por la CIISE no sólo entra a tallar en la esfera de reacción sino también en la prevención, y más propiamente, en el empleo de sanciones. Asimismo, lleva un mensaje de intervención más agresivo con la “obligación” de intervenir que con un “derecho” de intervenir. Este último deja libertad al Consejo de Seguridad y a los Estados de intervenir, una vez éstos estén listos para hacerlo después de haber realizado cálculos propios de intervención. La obligación de intervenir no deja tal libertad y exige que la “comunidad internacional” intervenga. Si el Consejo de Seguridad está imposibilitado de actuar y existen fuertes demandas de intervención, entonces cualquier Estado creará tener una “obligación” de intervenir. Las consecuencias son negativas para la paz internacional, pues se estaría impulsando intervenciones

65 CIISE, *op. cit.*, nota 5, párr. 1.38.

cuasi-automáticas que harían ilusoria toda referencia a criterios limitadores de intervención. En un sistema internacional descentralizado como el nuestro, con enormes déficits de instituciones de control normativo, y compuesto de Estados asimétricos en poder económico, político y militar, este intervencionismo haría regresar al derecho internacional al estado de autotutela que se tiene por superado.

### 5. *Portadora de la doctrina del bellum iustum*

Además de un nuevo intervencionismo, la “responsabilidad de proteger” suscribe también la doctrina del *bellum iustum* que se remonta a San Agustín,<sup>66</sup> y que en su núcleo fundamental acepta justificaciones al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.<sup>67</sup> Según la misma, si el recurso a la guerra como instrumento de la política está prohibido, la guerra con fines de carácter humanitario debe permitirse, pues asegura la protección de una población determinada cuando está siendo víctima de determinados crímenes o corre peligro de serlo. Como complemento de esta doctrina, la CIISE determina y desarrolla criterios materiales de limitación de intervención militar bajo el rubro “Principios para la intervención militar”, que no son nuevos sino ya bastante conocidos en los debates teóricos sobre las doctrinas de la intervención humanitaria y del *bellum iustum*. Así, la CIISE propone seis criterios: existencia de autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectiva (posibilidad) razonable.

66 Walter Dorn citado en Simpson, E., Report to the Annual Joint Seminar of the Canadian Pugwash Group and Science for Peace “The Responsibility to Protect: A Seminar on the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty University of Toronto”, Toronto, Universidad de Toronto, 23 de marzo de 2002 <http://www.pugwashgroup.ca/events/documents/2002/workshop-03-23-02.pdf>, 2 de marzo de 2009.

67 Sus exponentes, entre otros, son: Tesón, *op. cit.*, nota 35; Slaughter, A.-M., “Good Reasons for Going Around the UN”, *The New York Times*, 18 de febrero de 2003, p. A3; Cassese, A., *op. cit.*, nota 51; Bermejo García, R., “El genocidio de Ruanda, diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger”, Abellán, H. (ed.), *El derecho internacional: normas, hechos y valores. Liber amicorum a J. A. Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense, 2005, pp. 265-286; Gutiérrez Espada, C., *op. cit.*, nota 33; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, nota 20; Spiermann, O., “Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of *Jus Cogens*”, *Nordic Journal of International Law*, 2002, pp. 523-543.

Tales límites dejan cuestiones abiertas en cuanto a su aplicación a casos concretos como: cuál es su alcance, cómo se ha de garantizar su cumplimiento estricto y cómo se ha de supervisar *a priori* y controlar *a posteriori* las intervenciones militares en virtud de la “responsabilidad de proteger”.<sup>68</sup> En un orden internacional carente de gobierno mundial, los criterios materiales propuestos no pueden garantizar contra los peligros de selectividad —los mismos criterios no se aplican de forma uniforme y universal a todos—, instrumentalización y abuso de la “responsabilidad de proteger” aún existiendo una primera instancia que hace la función de autoridad como es el Consejo de Seguridad. Ello afecta fundamentalmente en su legitimidad y credibilidad. Sobre todo en la legitimidad, que es uno de los instrumentos poderosos de esta doctrina.

Criterios materiales de limitación son insuficientes si no están acompañados de toda una institución neutral de supervisión y control jurídico *a priori* y *a posteriori* de cada tarea de intervención militar, y de un procedimiento establecido. Mientras los criterios materiales “flotan” en el aire para su aprehensión y utilización subjetiva por cualquier Estado u organización internacional, serán los propósitos de la protección humana que yacen en la “responsabilidad de proteger” una caricatura y no será recomendable darle luz verde en virtud de la paz y seguridad internacional. Si se quiere persistir en el *bellum iustum*, entonces se deberá proponer también mecanismos e instituciones de control eficaz del uso de la fuerza que prevengan la selectividad, instrumentalización y abuso, e impliquen el sometimiento de sus actores a un control jurídico, a fin de evitar errores, reparar los mismos, o evitar o reparar una intervención militar arbitraria o ilegítima.

Asimismo, se hace necesario precisar quiénes harán uso de la fuerza a falta de autoridad; es decir, si la doctrina de la “responsabilidad de proteger” permite el uso descentralizado de la fuerza, ya sea por un Estado o un grupo de Estados cuando la autoridad que debiera hacerlo —el Con-

68 Sobre este problema, hace también hincapié Hilpold: “There is no central institution which could assess in a specific situation whether these criteria have been respected”. El mismo advierte: “Ready-to-use-recipes, schemes and models for the legal evaluation and factual selections reveal all their weakness in the internal legal order. They are more or less worthless in a legal system such as the international one which is characterized both by its vagueness and its complexity, its extreme fragmentation and its dependence from an international consensus, upon continuously remoulding international rules anew”. Hilpold, P., *op. cit.*, nota 4, p. 47.

sejo de Seguridad— no está en condiciones de hacerlo. La CIISE, que considera al Consejo de Seguridad como autoridad para decidir sobre el uso de la fuerza, propone en caso de su inacción dos alternativas: la activación de la Asamblea General, teniendo como antecedente la resolución “Unión pro Paz”, y la intervención militar de una organización regional o subregional, en virtud del capítulo VIII de la Carta. Mas ¿qué sucede si estas dos alternativas tampoco funcionan? La CIISE dice al respecto que “los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación”.<sup>69</sup> La referencia a “otros medios y formas de acción” de los Estados no es aclarada en el informe, lo que da pie a interpretarla como la afirmación al uso descentralizado de la fuerza para el caso de inacción de la autoridad prevista.<sup>70</sup> Asunción que se confirma al favorecer la CIISE la formación de coaliciones *ad hoc*,<sup>71</sup> propuesta que riñe con el derecho internacional vigente y es además peligrosa para la paz internacional. El uso descentralizado de la fuerza, aún pensada como opción última, contraviene abiertamente el sistema de seguridad colectiva fijado en la Carta de la ONU, y específicamente, la norma de *ius cogens* de prohibición del uso de la fuerza.

Ahora bien, el hecho de que la doctrina de la “responsabilidad de proteger” contemple el uso de la fuerza para fines humanitarios por parte de la “comunidad internacional”, obliga a relacionarla con la figura de la intervención humanitaria. La intervención humanitaria y la “responsabilidad de proteger” no son conceptos idénticos pero sí coincidentes. Existe una coincidencia en el uso de la fuerza y en el fin humanitario. Mas la “responsabilidad de proteger” va mucho más allá de los alcances de la intervención humanitaria en el sentido de que se vale de diversos medios de intervención y sanción contra un Estado, y tiene mayor fuerza de acción como “deber u obligación” que como “derecho”. La “responsabilidad de proteger”, como doctrina, es mucho más amplia y más elaborada que la intervención humanitaria<sup>72</sup> y ha incorporado a ésta íntegramente. Metaforicamente se puede decir que con la “responsabilidad de proteger”

69 CIISE, *op. cit.*, nota 5, sinopsis. Véase también párr. 6.39.

70 *Ibidem*, párrs. 6.28 y ss.

71 *Ibidem*, párr. 6.39.

72 “‘Proteger’ abarca más significado que ‘intervenir’, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de *prevención y reconstrucción posterior*”. Evans, G., *op. cit.*, nota 44.

fenece la doctrina de la intervención humanitaria para surgir nuevamente como una Ave Fénix en el sistema internacional.

Tanto la intervención humanitaria como la “responsabilidad de proteger” tienen en sí cierta justificación, siempre que no admitan *a priori* el daño a terceros individuos o su sacrificio, exista una causalidad directa comprobable entre el hecho y la medida, y exista un régimen de supervisión y control con sus correspondientes instituciones y procedimiento obligatorio para todos los Estados y demás sujetos de derecho internacional sin excepción. Ya en el primer requisito se “deslegitimizan” estas doctrinas, porque con su mensaje de socorro de unos individuos aceptan el sacrificio de otros individuos inocentes, llegando así a una *contradictio in adiecto*.

#### 6. Descuido u omisión de otros problemas vinculados al mantenimiento de la paz

La doctrina de la “responsabilidad de proteger”, como propuesta liberal para las relaciones internacionales, está construida en torno al individuo, lo que la obliga a enfocar sólo los aspectos que conciernen al mismo en la realidad internacional, ignorando los problemas derivados de la estructura misma del sistema internacional y que son de importancia crucial para éste. Tales problemas son: las muertes diarias de miles de cientos de personas por hambre en el Tercer Mundo;<sup>73</sup> las relaciones asimétricas de poder entre los Estados y el reflejo de este hecho en la ONU incluyendo su división en bloques de intereses; la creciente brecha de poder entre los Estados que conlleva a una mayor desigualdad fáctica<sup>74</sup> y jurídica, debilitándose seriamente la soberanía de los Estados más pobres y creciendo aún más la soberanía de los ricos;<sup>75</sup> los aspectos negativos del proceso de globalización de la economía mundial que permite la acumulación ilimitada de capital en unos pocos Estados, y la escasez del mismo en la mayoría, abriendo aún más la brecha económica entre países ricos y pobres; los términos injustos del comercio mundial; el cambio

73 Véase “Mueren a diario en el mundo 100,000 personas por hambre”, *El Malvinense*, 19 de octubre de 2007 <http://www.malvinense.com.ar/sinter/utj072007/00145.html>, 2 de marzo de 2009.

74 En este sentido, también Ayoob, M., *op. cit.*, nota 32, p. 99.

75 A lo que es atinado hablar de “hipersoberanía”, véase Brock, L., *op. cit.*, nota 60, p. 24; O’Connell, M. E., *op. cit.*, nota 27, p. 124.

climático teniendo como a sus principales víctimas a países del Tercer Mundo; los peligros que acarrea la expansión, unilateralismo y hegemonismo<sup>76</sup> de Estados con la capacidad de hacerlo que a la vez fuerzan la jerarquización del orden mundial y del derecho internacional bajo doctrinas como la paz liberal o democrática sin un consenso abierto de todos los Estados; el peligro de amenaza nuclear de Estados con poder nuclear sobre los que no lo poseen; el armamentismo e industria de armamentos; las consecuencias económicas, políticas y jurídicas de las intervenciones de facto de las grandes potencias<sup>77</sup> en Estados de interés geoestratégico para ellas. La sociedad internacional no está aún en condición de tratar estos problemas en un foro mundial como la ONU, precisamente porque son las agendas de las potencias occidentales las que han ganado gradualmente más peso y predominan irreductiblemente en él, quedando frustrado todo intento de ventilación de los mismos desde sus inicios, especialmente por Estados del Tercer Mundo interesados en la ayuda o cooperación económica del Norte.

El mundo internacional es complejísimo y los problemas que emanan de él no son visibles con la simple percepción. La doctrina de la “responsabilidad de proteger” no se presta a servir a los intereses de la humanidad si enfoca sólo un aspecto de los problemas internacionales —aquellos que el mundo occidental determina— e ignora otros problemas que a éste le es molesto porque le significaría aceptar ciertas restricciones. Sus propuestas de solución entonces adolecen de parcialidad o tienen un enfoque erróneo.

El principio de solidaridad sobre el que se basa la “responsabilidad de proteger” no es discutible por su fuerza moral. Mas esta solidaridad pierde todo sustento al aceptar la “comunidad internacional” las muertes diarias de un promedio de 100,000 personas por hambre y desnutrición

76 Sobre la hegemonía y su relación con el derecho internacional, véase Byers, M. y Nolte, G. (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

77 “These Great Powers occupy a position of authority within each of the legal regimes that has arisen since 1815. In each instance, these powers have policed the international order from a position of assumed cultural, material and legal superiority. A key prerogative of this position has been a right to intervene in the affairs of their states in order to promote some proclaimed community goal”, Simpson, G., *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 5.

en el Tercer Mundo.<sup>78</sup> La solidaridad debería estar presente primero aquí, pues se trata de un problema grave de distribución y no de escasez mundial. La aceptación silenciosa de esta catástrofe diaria por la sociedad internacional, y más específicamente por quienes están en condición de combatirla, equivale a una omisión de socorro. La solidaridad queda corta aquí o termina siendo una gran ironía.

### *7. Fijación en los “crímenes”*

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” tiene como centro de interés los “crímenes” que se cometen en el contexto de un conflicto armado interno y no el conflicto mismo que los abarca. La referencia reiterante de la CIISE a “crímenes”, o expresiones como “perpetración deliberada de horrores”, “peores horrores”, “atrocidades”, “masacres”, “criminales”, “asesinos”, “maleantes”, etcétera, se hace extrayéndolos del marco del conflicto armado, desatendiendo con ello el carácter complejo que adquieren estos conflictos cuando participan más de dos fuerzas combatientes e intervienen países vecinos y/o extranjeros, y descuidando también el contexto económico, social y político en el que se desenvuelven. Tales términos tienen gran fuerza moral impactante en toda persona, obligando a pensar en categorías de “sanción”, “venganza”, “tribunal”, etcétera, por tratarse de “criminales” que “acechan” por el mundo a quienes hay que combatir con el peso de la fuerza y la ley. La consecuencia inmediata es el juzgamiento subjetivo y prematuro de una determinada situación conflictiva y compleja o de un proceso político convulsivo. La consecuencia mediata está en que toda criminalización pública y prematura de una o más de una de las partes del conflicto incide en el resultado del mismo —lo que equivale a intervención—, y tiene el potencial de dificultar significativamente el proceso de paz en el país afectado.

Como ya se anotó líneas arriba, los “crímenes” que son objeto de la “responsabilidad de proteger”, son tipos penales y pertenecen estrictamente al campo del derecho penal y del derecho penal internacional, siendo sólo un tribunal competente de acuerdo a leyes existentes el que

78 Véase entrevista a Jean Ziegler, relator especial de la ONU para el derecho a la alimentación: “El abogado del hambre”, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 8 de febrero de 2008, <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2206>, 1 de abril de 2009.

puede determinar la existencia de un delito o crimen. Ello significa también que hasta el momento de una sentencia no se puede hablar seriamente de “crímenes”. Si los términos “genocidio” y “crímenes” son lugares comunes, sin haber sido determinados como tales por algún tribunal competente, ello revela llanamente el alto grado de instrumentalización de los mismos.

#### 8. *Consecuencias políticas que ponen en peligro la paz y la seguridad internacional*

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” descuida todo análisis referido a las consecuencias económicas, sociales, políticas y jurídicas que conlleva la aplicación de la misma para el país afectado, sobre todo al aplicar sanciones y al recurrir a la intervención y uso de la fuerza. La mayoría de las intervenciones militares han tenido el efecto de cambiar las relaciones de poder dentro de un Estado, incluyendo su sistema político interno, y hasta han desembocado en la pérdida de parte del territorio del país intervenido. Con ello se hace necesario reflexionar seriamente sobre las consecuencias no sólo inmediatas sino mediatas de las intervenciones sobre el país afectado, incluyendo además un examen de los beneficios que obtienen los intervinientes en sus empresas de intervención.

### VII. REFLEXIONES FINALES

De lo expuesto a lo largo de este trabajo se puede observar que existen dos conceptos distintos de “responsabilidad de proteger”: uno que ha sido aceptado por los Estados mediante Declaración en Asamblea General de la ONU, y otro, que ha sido elaborado extensamente por la CIISE.<sup>79</sup> La “responsabilidad de proteger” elaborada por la CIISE ha sido adoptada por la Asamblea General de la ONU de forma considerablemente reducida, es decir, sin una prerrogativa especial del uso de la fuerza, sin un concepto nuevo de soberanía, y como concepto, no como norma. Este recorte afecta el núcleo fundamental de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” constituido por su nueva concepción de

<sup>79</sup> Stahn diferencia hasta cuatro conceptos distintos de “responsabilidad de proteger”; véase Stahn, C., *op. cit.*, nota 20, p. 118.

soberanía, y encauza a la “responsabilidad de proteger” dentro de las provisiones de la Carta y del derecho internacional, implicando a la vez su ajuste a la norma de *jus cogens* de prohibición del uso de la fuerza y otras normas vigentes del derecho internacional.

Este resultado, que es el compromiso de los Estados, reviste cierta prudencia por situarse en un punto medio frente a los defensores y opositores de la “responsabilidad de proteger”: la incorporación de ésta en el Documento Final fue ya un éxito pero con el precio de su recorte sustancial. A partir de este compromiso, están entonces en juego tanto los aspectos del alcance y límites de la “responsabilidad de proteger” como su necesidad y su contribución a la paz y seguridad internacional; aspectos que deben tenerse bien en claro a nivel de la ONU para poder pasar a tareas de implementación.

Su necesidad y contribución a la paz y seguridad internacional sólo es identificable en el aspecto de la prevención. Existe un consenso general en los Estados de mejorar los medios de prevención para evitar urgencias humanitarias. La prevención debe jugar pues el papel central de la “responsabilidad de proteger”, lo que exigirá el desarrollo de un sistema institucional y procedimental dentro de la ONU. Para ello se habrá de optimizar, coordinar y controlar los mecanismos existentes de prevención y/o, crear nuevos y más eficaces. Siguiendo el modelo de la oficina del asesor especial del secretario general para la prevención del genocidio, se puede crear una oficina de alerta temprana que trabaje en estrecha colaboración con una futura comisión de expertos del Consejo de Derechos Humanos bajo un procedimiento establecido, y cuya función central sea llamar puntualmente la atención sobre posibles emergencias humanitarias y actuar junto con el secretario general a nivel diplomático y político. Es en el campo de la prevención donde la ONU tiene mejores perspectivas de éxito y puede desarrollar todo su potencial en aras de la paz. En caso de irrupción de emergencias humanitarias se hará necesario guardar prudencia y discreción frente a propuestas concretas de intervención, y se insistirá en solucionar la emergencia por medios diplomáticos y políticos dentro del capítulo VI de la Carta.

El desarrollo de un sistema coherente y eficaz de alerta temprana requiere por otro lado desarrollar las normas vigentes del derecho internacional y reforzarlas estableciendo mecanismos neutrales de aplicación y/o implementación a fin de que sean debidamente cumplidas. Entre ellas están: la no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, el crimen de

agresión,<sup>80</sup> la responsabilidad internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos,<sup>81</sup> el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia,<sup>82</sup> y por último, el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Todas ellas tienen la función vital de asegurar la paz internacional, son fruto del consenso y compromiso de los Estados, y han sido creadas y desarrolladas dentro del derecho internacional vigente. Su reforzamiento exigirá a la vez el avance de normas de procedimiento para garantizar un mínimo de justicia que se acerque en lo posible al imperio de la ley en el orden internacional. Si a primera vista esta propuesta parece utópica en el estado actual de la sociedad internacional, no tan ilusorio es empezar a trabajar en normas procesales internacionales, sobre todo en lo referente a la seguridad internacional, y lentamente forjar una mayor sujeción de los Estados, de la ONU y de organizaciones internacionales al principio del imperio de la ley en sus relaciones internacionales. Ello exige que en nombre de la seguridad jurídica se frene el flujo de normas materiales y que toda aceptación de intervenciones en los Estados, incluyendo el uso de la fuerza, sea justiciable o por lo menos se someta a un mecanismo y procedimiento neutral de control.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, J., “Do liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”, *EJIL*, vol. 12, núm. 2, 2001.
- AÑÑOS MEZA, M. C., “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU. ¿Un avance en el desarrollo de los derechos humanos?”, *Sistema*, núm. 206, septiembre de 2008.
- AYOUB, M., “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 6, núm. 1, primavera de 2002.

80 Véanse las observaciones de Remiro Brotóns en cuanto al descuido de esta norma. Remiro Brotóns, A., “Crimen de agresión, crimen sin castigo”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XIV, núm. 205, pp. 33-68.

81 Como el Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 10 de diciembre de 2008, que prevé quejas individuales en caso de violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. A/RES/63/117.

82 Documento Final, *op. cit.*, nota 2, párr. 134 (f).

- BERMEJO GARCÍA, R., “El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger”, en ABELLÁN, H. (ed.), *El derecho internacional: normas, hechos y valores*. Liber amicorum J. A. Pastor Ridruejo, Madrid, Universidad Complutense, 2005.
- BROCK, L., “Von der ‘humanitären Intervention’ zur ‘Responsibility to Protect’”. Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts”, en FISCHER-LESCANO, A. *et al.* (ed.), *Frieden in Freiheit*, Fs. für Michael Bothe, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008.
- BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1976.
- CASSESE, A., “*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *EJIL*, 10/1999.
- CHOJNACKI, S., “Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme”, en GEIS, A. (ed.), *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden, Nomos, 2006.
- DENG, F. M. *et al.*, *Sovereignty als Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1996.
- EMPELL, H.-M., *Die Staatengemeinschaftsnormen und ihre Durchsetzung*, Heidelberg, FEST, 2003.
- EVANS, G., “La responsabilidad de proteger”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2002.
- GARCÍA PÉREZ, R., “La ‘responsabilidad de proteger’: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, 11 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El ‘uso de la fuerza’ en el Informe del secretario general de Naciones Unidas preparatorio de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005)”, *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, núm. 10/2005.
- HELLY, D., Africa, “The EU and the R2P: Towards Pragmatic International Subsidiarity?”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2009.

- HILPOLD, P., “The Duty to Protect and the Reform of the UN – A New Step in the Development of International Law?”, 10 *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2006.
- KALDOR, M., *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores, 2001.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2005.
- LUCK, E. C., “Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm”, *Vereinte Nationen*, 2/2008.
- MATTHIES, V., “Eine neue Welt voller neuer Kriege?”, *Der Bürger im Staat*, 54, 2004, 4.
- MOLIER, G., “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11”, *Netherlands International Law Review*, vol. LIII, 2006.
- MÜLLER-WEWEL, A., *Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht*, Frankfurt a.M., Lang, 2003.
- MÜNKLER, H., *Die neuen Kriege*, Hamburg, Rowohlt Verlag, 2002.
- MUTUA, M., “Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis”, en BYERS, M. (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford U. P., 2000.
- NEWMAN, E., “Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy”, *The International Journal of Human Rights*, 6, 2002.
- O’CONNELL, M. E., “American Hyper-Sovereignty from Kosovo to the “Global War on Terror”, en BOTHE, M. et al. (eds.), *Redefining Sovereignty: The Use of Force after the Cold War*, Ardsley, N. Y., Transnational Publ., 2005.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1998.
- PAULUS, A., *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, München, Beck, 2001.
- RAWLS, *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard U. O., 1999.
- REMIRO BROTONS, A., “Crimen de agresión, crimen sin castigo”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XIV, 2005.
- RONZITTI, N., “The Current Status of Legal Principles Prohibiting the Use of Force and Legal Justifications of the Use of Force”, en

- BOTHE *et al.* (eds.), *Redefining Sovereignty: The Use of Force after the Cold War*, Ardsley, Transnational Publishers, Inc., 2005.
- SANAHUJA, J. A., “La ‘Cumbre del Milenio+5’ y la gobernanza del sistema internacional: ¿reforma o parálisis. Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York”, *Cip-Fuhem*, septiembre de 2005.
- SCHALLER, Ch., *Peacebuilding und “ius post bellum”. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*, Berlín, SWP-Studie, abril de 2006.
- , “Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept”, *Human Security: 60 minutes to Convince*, París, UNESCO, 13 de septiembre de 2005.
- SIMPSON, G., *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- SLAUGHTER, A. M., “International Law in a World of Liberal States”, *EJIL*, vol. 6, 1995.
- SPIERMANN, O., “Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of *Jus Cogens*”, *Nordic Journal of International Law*, 2002.
- STAHN, C., “Responsability to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, 101 *AJIL*, núm. 1, 2007.
- STEINBERGER, H., “Sovereignty”, en BERNHARDT (ed.), *EPIL* 4, Amsterdam: North-Holland, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 2000.
- TADJBAKHSI, Shahrbanou, “Human Security in International Organisations: Blessing or Scourge?”, *Human Security Journal*, 4, 2007.
- TESÓN, F. R., *A Philosophy of International Law*, Boulder Colorado, Westview Press, 1998.
- , *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Ardsley, N. Y., Transnational Publ., 1988.
- THAKUR, R., *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- VOORHOEVE, J., *From War to the Rule of Law: Peacebuilding after Violent Conflicts*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007.