

ARTÍCULO

INTERVENCIÓN EN LÍBIA: LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A DEBATE

Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez
Universitat de València

Fecha de recepción 01/06/2011 | De aceptación: 22/06/2011 | De publicación: 24/06/2011

RESUMEN.

El trabajo analiza el origen y evolución del concepto de la responsabilidad de proteger, sus antecedentes en la década de los noventa del S. XX, su formulación en el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, y su consolidación posterior con especial atención al Documento Final de la Cumbre de 2005. Se examina asimismo el modo en que se ha aplicado esta norma emergente en la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, de 17 de marzo de 2011, que ha autorizado el uso de la fuerza en Libia. Y se concluye que casi todas las limitaciones y objeciones que se están planteando en relación con esta intervención, probablemente son consustanciales al modo en que actualmente se ponen en práctica este tipo de intervenciones, en particular cuando su ejecución se encomienda a los Estados actuando individualmente, en coalición o a través de organismos regionales. Uno de los principales retos para el Derecho internacional en nuestros días es el de la búsqueda de instrumentos que permitan garantizar una paz justa, respetuosa de los derechos humanos sin que para ello sea necesario recurrir a la guerra "humanitaria". En esa línea destacaría, de un lado, la importancia de articular el uso lícito de la fuerza previsto en el Capítulo VII de la Carta de modo tal que no dé lugar a una guerra; y, de otro lado, la prioridad de la prevención no solo a corto plazo, sino también y sobre todo la prevención estructural (a largo plazo) de las causas subyacentes o profundas de las crisis y los conflictos: la pobreza, la desigual distribución de los recursos y la represión política.

PALABRAS CLAVE.

Intervención humanitaria, autoridad competente, normas de *ius cogens*, Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, responsabilidad de prevenir

ABSTRACT.

This work reviews the origin and the evolution of the responsibility to protect concept, its precedents in the nineties of the twentieth century, its formulation in "The responsibility to protect" report and its subsequent consolidation with special attention to the 2005 World Summit Outcome. It also examines how this emerging rule has been applied in the Security Council Resolution 1973, from 17th of March 2011, which has authorized the use of force in Libya. It concludes that almost all limitations and objections that are being raised in relation to this intervention are probably inherent to the way that these kind of interventions are currently implemented, particularly when its implementation has been entrusted to the States acting individually, in coalition or through regional organizations. Nowadays, one of the main challenges for international law is the searching of tools to ensure a fair peace where human rights are respected, without generating a "humanitarian" war. Following this line I would emphasize two ideas: on one hand, the importance of articulating the lawful use of the force, envisaged in the VII Chapter of the Charter, so that it does not lead to a war, and on the other hand, and mainly, the priority of prevention, not only in a short-term but also and specially the long-term prevention of the root causes of the crises and the conflicts: poverty, unequal distribution of resources and political repression.

KEY WORDS.

Humanitarian intervention, right authority, *ius cogens* norms, Security Council Resolution 1973, responsibility to prevent

I.- Antecedentes en la década de los noventa

El concepto de la responsabilidad de proteger ha surgido como resultado de una evolución que se inicia principalmente a partir de la década de los noventa del S. XX.

Tras el fin de la Guerra Fría, los problemas humanitarios: hambre, muerte, enfermedades, desplazamientos de poblaciones, violaciones masivas y graves de derechos humanos, que acarrear los conflictos armados internos en los que se cometen auténticas atrocidades contra las poblaciones civiles, ya sea por obra de los agentes estatales o de otros grupos armados con la complicidad del Estado o ante la incapacidad de este último de poner freno a la violencia ejercida por los actores armados no estatales, fueron objeto de una especial atención

internacional a lo largo de la década de los noventa¹.

En este período habría tenido lugar una “euforia humanitaria”², referida especialmente a los problemas humanitarios provocados por los conflictos armados, los cuales desempeñaron, en palabras de Roberts³, “un papel histórico sin precedentes en la política internacional” en el decenio de

¹ En realidad, fenómenos similares se produjeron también durante la Guerra Fría en el curso de las sangrientas guerras civiles de ese período. Así, por ejemplo, especialmente graves fueron las consecuencias humanitarias de la guerra de Biafra (1969-70). Pero durante la Guerra Fría estas catástrofes humanitarias eran consideradas como asuntos internos de los Estados. Además de algún modo quedaban eclipsadas por el enfrentamiento entre los bloques que ocupaba el primer plano de la escena política internacional. De ahí que no fueran objeto de una respuesta internacional, excepción hecha de la intervención geoestratégica de las superpotencias o de sus aliados (RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, La Catarata, Madrid, 2005, p. 122).

² RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria*, cit., pp. 111-2.

³ ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 833, 31-03-1999, pp. 19-42.

1990. El énfasis se puso, por parte de la comunidad internacional organizada, de los gobiernos, de las ONG, de los medios de comunicación y de la opinión pública, en las respuestas humanitarias a las guerras civiles y otros casos de violencia interna. Esa “euforia humanitaria” se habría manifestado a través de a) un creciente interés por el Derecho Internacional humanitario; b) el incremento de la acción humanitaria; c) la eclosión de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; y d) la reapertura del debate en torno a la legitimidad moral, política y jurídica de la denominada intervención humanitaria. Es en este último contexto en el que se sitúa la evolución que ha conducido al establecimiento de la noción de la responsabilidad de proteger.

El concepto de intervención humanitaria es muy controvertido, existiendo múltiples caracterizaciones del mismo. Ello se debe, entre otras cosas, a la

ambigüedad del propio concepto de intervención. Así se puede hablar de “intervencionismo humanitario” en un sentido muy amplio que englobaría el “conjunto de actividades y actuaciones que diferentes agentes internacionales (Estados, organismos internacionales, ONG) realizan en el marco de los actuales conflictos bélicos con el propósito de aliviar el sufrimiento de la población civil, exista o no consentimiento de las autoridades del Estado intervenido o se utilice o no la fuerza militar”⁴. En este sentido amplio, dentro del intervencionismo humanitario quedarían incluidas tanto la ayuda humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz, como la intervención humanitaria en sentido propio o estricto.

Para otros el término intervención abarcaría todo tipo de acciones

⁴ RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “El colapso del Estado postcolonial en la década de los noventa. La participación internacional”, en PEÑAS ESTEBAN, F. J., *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, p. 185, nota 100.

coercitivas directas (ya se impongan realmente o se amenace con imponerlas), y no sólo las que consisten en la intervención armada. Incluiría por tanto también las medidas coercitivas no militares que pueden aplicarse en el ámbito político y diplomático, económico (bloqueos), judicial (juicios penales internacionales) e incluso militar (embargos de armas, suspensión de los programas de cooperación y entrenamiento militar). De acuerdo con el Informe sobre *La responsabilidad de proteger* estas medidas coercitivas no militares pueden desempeñar una doble función: i) la amenaza de recurrir a ellas como medida preventiva, destinada a evitar la necesidad de una intervención militar y ii) su utilización real como alternativa a la acción militar.

Finalmente, otros restringen el término intervención a la utilización de la fuerza militar. Y así, puede decirse que en su significado clásico la intervención

humanitaria es una intervención militar o armada, que llevan a cabo Estados o coaliciones de Estados (y en la actualidad también organizaciones multilaterales), sin el consentimiento del Estado intervenido, con el propósito de prevenir o poner fin a las violaciones graves y masivas de derechos humanos o de evitar el sufrimiento extendido o la muerte de los habitantes⁵. En todo caso, la modalidad de intervención humanitaria que plantea más problemas y suscita más debate es esta última, esto es la variante “fuerte” que implica el empleo de la fuerza. Y es a ella a la que voy a referirme principalmente en lo que sigue.

La Carta de la ONU no contempla explícitamente la intervención humanitaria. Es más, tres de los principios básicos del Derecho internacional y, en particular, de la Carta: el de soberanía de los Estados, el de no

⁵ Sobre la noción de intervención humanitaria, más ampliamente, mi trabajo anterior *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Comares, Granada, 2009, pp. 58-61.

intervención en los asuntos internos de otros Estados y el de prohibición del uso de la fuerza son barreras contra la intervención.

Los principios de soberanía y de no intervención son principios clásicos del Derecho internacional. El principio de soberanía se consagró positivamente en la Paz de Westfalia de 1648 y se encuentra en la base misma del Derecho Internacional moderno. En el período subsiguiente fue desarrollándose y consolidándose, como una evolución de la doctrina de la soberanía, el principio de no intervención.

El principio de prohibición del uso de la fuerza establecido en el art. 2.4 de la Carta, ha sido introducido en el Derecho internacional posterior a 1945 por la propia Carta de las Naciones Unidas⁶. Este principio supondría el rechazo y la

⁶ Aunque este principio ya había sido anticipado por el Pacto Briand-Kellogg de 1928.

prohibición de la guerra como método de solución de los conflictos internacionales. Ferrajoli sostiene que, en ese sentido, la institución de Naciones Unidas habría supuesto una auténtica refundación del Derecho internacional. Antes de la Carta de las Naciones Unidas, las relaciones entre los Estados en materia de guerra se habrían caracterizado por la ausencia de Derecho, esto es por su carácter prejurídico, falto de reglas. En lo que respecta a la guerra, las relaciones entre los Estados serían todavía las propias del estado de naturaleza descrito por Hobbes. Antes de la Carta de la ONU existían ciertamente normas de Derecho humanitario sobre la guerra: sobre el tratamiento de los prisioneros, contra el bombardeo de ciudades, etc, pero no existía la prohibición jurídica de la guerra. Esta exclusión de la guerra de la Carta de la ONU, continúa diciendo Ferrajoli, habría sido debida al hecho de que, habida cuenta de las características de la guerra contemporánea cuya naturaleza habría cambiado con respecto a la de las guerras tradicionales, las justificaciones

doctrinales de la guerra habrían entrado en crisis en la época contemporánea, revelándose como inaceptables en el plano de la justicia, antes aún que en el de la legalidad⁷.

Se ha dicho que el principio de prohibición del uso de la fuerza es el pilar que sostiene toda la estructura de las Naciones Unidas⁸. La mayor parte de la doctrina mantiene su carácter de norma de *ius cogens*. Estaríamos, en palabras de Jorge Cardona, ante un principio incontestable e incontestado. “Es cierto que en la práctica encontramos usos de la fuerza en las relaciones internacionales, pero sus autores, a la hora de intentar justificar jurídicamente dichos usos, no lo hacen alegando la inexistencia del principio general de prohibición, sino

buscando el apoyo de alguna de las excepciones al principio”⁹.

Las excepciones expresamente contempladas en la Carta son i) la legítima defensa y ii) el sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII en caso de quebrantamiento o amenaza a la paz y seguridad internacionales¹⁰. La Carta no especifica ninguna “excepción humanitaria” a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Así, durante la Guerra Fría, período en el que prevaleció un paradigma legalista estricto, la intervención humanitaria desapareció prácticamente del panorama internacional, pues el contexto normativo internacional la consideraba ilegal e

⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, edición de Gerardo Pisarello, Trotta, Madrid, 2004, pp.29-31.

⁸ ZOLO, Danilo, “Humanitarian militarism?”, en BESSON, Samantha/TASIOULAS, John (eds.), *The Philosophy of International Law*, Oxford University Press, 2010, pp. 549-65.

⁹ CARDONA, Jorge, “Las excepciones al principio que prohíbe el uso de la fuerza: Reflexiones a la luz de la práctica reciente”, en DUPUY, Pierre-Marie/FASSBENDER, Bardo/SHAW, Malcolm N./SOMMERMANN, Karl-Peter (eds.), *Common Values in International Law. Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Engel, Kehl, 2006, p. 725.

¹⁰ Hay una tercera excepción relativa a la acción contra los “Estados enemigos” (art. 107 de la Carta) que debe considerarse completamente derogada por *desuetudo*.

ilegítima¹¹. Sólo se aceptaban las intervenciones en los supuestos contemplados expresamente en la Carta, los cuales además se interpretaban muy restrictivamente. De hecho, el sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII estuvo prácticamente paralizado durante la etapa de la Guerra Fría por el veto de los miembros permanentes del Consejo.

Sin embargo, en la post-Guerra Fría la situación cambió radicalmente. El debate en torno a la legitimidad moral, política y jurídica de la intervención humanitaria se reabrió con particular intensidad.

Según pone de relieve Itziar Ruiz-Giménez, a principios de los 90 habría

¹¹ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria*, cit., capítulo 2, “La intervención humanitaria en el sistema de Naciones Unidas: 1945-1989”, pp. 67 y ss.

“Se rechaza su legalidad a la luz de la Carta de Naciones [Unidas], además que la evolución del régimen internacional de soberanía y no-intervención presiona en su contra. Por el contrario, el desarrollo del sistema jurídico internacional de los derechos humanos, en tensión continua con el anterior, empuja sin conseguirlo a favor de la legitimidad de la intervención humanitaria dentro del contexto normativo internacional” (p.68).

habido una posición mayoritariamente favorable, esto es un cierto consenso en torno a la legitimidad de ciertas intervenciones. Consenso en el que participarían numerosos Estados, las organizaciones internacionales incluido el Consejo de Seguridad, los medios de comunicación, parte de las ONG humanitarias y de derechos humanos, los académicos, etc... Obviamente eso no significa que los nuevos planteamientos obtuvieran un apoyo generalizado. Por el contrario, eran objeto de disenso y controversia, siendo cuestionados sobre todo por considerarlos como una nueva expresión de la vieja lógica civilizatoria, y en última instancia del imperialismo occidental. Con todo ese consenso habría quedado reflejado en el apoyo que recibieron, aunque con matices, las cuatro intervenciones humanitarias de principios de los noventa (en el kurdistán iraquí en abril de 1991, Liberia, Somalia y Ruanda). El consenso giraría en torno a dos principios básicos: la vinculación de la intervención a la protección de los derechos humanos y a la defensa militar

de la ayuda humanitaria y su carácter multilateral bajo los auspicios de las Naciones Unidas¹².

La vía para su reconocimiento jurídico-internacional positivo ha sido la de una interpretación extensiva, llevada a cabo por el Consejo de Seguridad, del Capítulo VII de la Carta que le permite adoptar medidas de fuerza contra los Estados, en caso de quebrantamiento o amenaza a la paz y seguridad internacionales. Así el Consejo de Seguridad ha entendido que las violaciones masivas y graves de derechos humanos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales¹³. Y en la práctica casi

¹² RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria*, cit., capítulos 3, “Nuevos vientos normativos tras el final de la Guerra Fría”, pp. 111 y ss; y 4, “La edad de oro de la diplomacia humanitaria coercitiva en la posguerra fría”, pp. 161 y ss.

¹³ Esto supone una ampliación del concepto de “amenazas para la paz” y también de las posibilidades de legitimar el recurso a la fuerza que, como no podía ser menos, ha sido objeto de críticas. Así Semb pone de manifiesto el riesgo de que el principio de no intervención se debilite cada vez más y correlativamente el catálogo de las intervenciones posibles se amplíe cada vez más (SEMB, Anne Julie, “UN Authorized Interventions”, en SYSE,

siempre se ha aceptado que la autorización del Consejo de Seguridad confiere legitimidad internacional a una acción determinada.

Al mismo tiempo, se instauró la práctica de confiar a un Estado o grupo de Estados actuando individualmente, a través de coaliciones *ad hoc* o a través de organizaciones regionales, la tarea de ejecutar las medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza armada decididas por el Consejo de Seguridad. De esta forma, el Consejo de Seguridad “autoriza” a los Estados a que empleen la fuerza para garantizar el respeto de sus decisiones, “legitimando” esa actuación, pero renunciando a ser él mismo el que la lleve adelante. Esta “externalización” del uso de la fuerza por las Naciones Unidas supondría un debilitamiento del sistema original previsto en la Carta¹⁴. De este

Henrik/REICHBERG, Gregory M., *Ethics, nationalism, and just war: medieval and contemporary perspective*, CUA Press, 2007, p. 232).

¹⁴ CARDONA, Jorge, “La externalización/privatización del uso de la fuerza por las Naciones Unidas”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*.

modo, en la práctica del Consejo de Seguridad encontramos a) autorizaciones a los Estados miembros para usar la fuerza ya sea individualmente, en coalición, o a través de organizaciones regionales, y b) especialmente a partir de 1999, autorizaciones a las operaciones de mantenimiento de la paz de NU para usar la fuerza en el cumplimiento de su mandato¹⁵, con lo que la distinción entre las operaciones de mantenimiento de la paz del Capítulo VI, y las operaciones de “imposición de la paz” o “*peaceenforcement*” al amparo del Capítulo VII, ha tendido a difuminarse.

Los precedentes del concepto de la responsabilidad de proteger se hallarían en la aludida interpretación extensiva del Capítulo VII de la Carta llevada a cabo por el Consejo de Seguridad. La famosa

Homenaje al profesor Carrillo Salcedo, Sevilla, 2005, pp. 317 y ss.

¹⁵ Un análisis detenido de uno y otro tipo de autorizaciones en CARDONA, Jorge, “Las excepciones al principio que prohíbe el uso de la fuerza:...”, cit., pp. 727-35.

Resolución 688 del Consejo de Seguridad (5 de abril de 1991), a propósito de los acontecimientos en el Kurdistán iraquí tras la guerra del Golfo, es considerada como el punto de partida de la nueva orientación respecto de la intervención¹⁶. Las violaciones masivas de derechos humanos por parte de Iraq especialmente en relación con la minoría kurda generaron una situación que fue calificada por el Consejo de Seguridad como un grave riesgo para la paz y la seguridad internacionales en la región. En este caso se declaró que las consecuencias internacionales (la crisis de refugiados desencadenada) de la represión del gobierno iraquí sobre su propia población ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. En el caso de Somalia la evolución en la interpretación del Capítulo VII de la Carta fue aún más patente, pues el Consejo de Seguridad definió lo que esencialmente era una situación interna como amenaza

¹⁶ RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, pp.85-7.

para la paz y seguridad internacionales que justificaba una acción coercitiva de conformidad con el Capítulo VII de la Carta.

Respecto de estos precedentes, Jorge Cardona precisa que en realidad el art. 39 de la Carta hace referencia a los actos de agresión, quebrantamientos de la paz y amenazas a la paz entre Estados. La seguridad del Estado sería el único valor protegido por el sistema de seguridad colectiva de la Carta. Un genocidio, una limpieza étnica, o impedir el acceso de la asistencia humanitaria a una población en peligro de muerte, a pesar de su gravedad, no entrarían en el ámbito de aplicación del art. 39. Ahora bien, a lo largo de los últimos años el Consejo de Seguridad habría ejercido las competencias previstas en el Capítulo VII para situaciones no previstas. Esto habría dado lugar, habida cuenta de las manifestaciones de los Estados y de los órganos de Naciones Unidas que

muestran la convicción jurídica de la conformidad a derecho de tales acciones, a una modificación de hecho de la Carta, en el sentido de una ampliación de las competencias del Consejo de la Seguridad¹⁷. “La seguridad del Estado ha dejado de ser el único valor susceptible de ser protegido por el sistema de seguridad colectiva”. Pero no sería el concepto de responsabilidad de proteger, lanzado en diciembre de 2001 por el Informe del mismo nombre, el que habría producido esa modificación. El concepto de responsabilidad de proteger pone de relieve una modificación que ya había tenido lugar en virtud de la práctica y la convicción jurídica de los Estados a lo largo de los últimos años. El mérito del concepto de responsabilidad de proteger habría sido el de expresar y sintetizar el resultado de esa evolución¹⁸.

¹⁷ Zolo mantiene una posición contraria a esta afirmando que “no existe una norma consuetudinaria que, a partir de los principios contenidos en la Carta de la Naciones Unidas, confiera al Consejo de Seguridad el poder de autorizar el uso de la fuerza en emergencias humanitarias” (ZOLO, Danilo, “Humanitarian militarism?”, cit.).

¹⁸ CARDONA LLORENS, Jorge, « La communauté internationale et les réactions coercitives : la

La evolución expuesta en la interpretación del Capítulo VII de la Carta estaría ligada a una evolución en la interpretación del propio concepto de paz que aparece como el fin prioritario de la comunidad internacional y del ordenamiento jurídico internacional.

El “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” al que hace referencia reiteradamente la Carta de las Naciones Unidas, se interpretaba en una primera etapa en términos puramente negativos, como ausencia de guerra. La paz se identificaría con el mantenimiento del *status quo* establecido tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Desde esta óptica la paz se identificaría con el valor de la seguridad.

responsabilité de protéger et principe de l'interdiction du recours à la force. Le rôle des organisations internationales », Société Française pour le Droit International. *Colloque de Nanterre. La responsabilité de protéger*, Pedone, Paris, 2008, pp.320-1; e ID., “La responsabilidad de proteger”, en *Retos de la Justicia Global. Encuentro Mediterráneo de Jóvenes Juristas*, Foro Jávea de Vecindad, 2007, p. 89.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría habría tenido lugar una reinterpretación de la noción de la paz en la línea de un concepto positivo de paz, entendiendo por tal una paz que implique no sólo la seguridad, sino también la justicia y el respeto de los derechos humanos. Esta interpretación puede apoyarse en el art. 1.1. de la Carta en el que el respeto de los principios de la justicia aparece como una condición para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en el art. 55 según el cual el respeto de los derechos humanos aparecería como condición para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. En la conciencia de la comunidad internacional, el valor de la paz internacional consistiría en una ‘paz justa’. La convicción acerca de la estrecha conexión entre paz y derechos humanos habría penetrado no sólo en la conciencia de la comunidad

internacional, sino también en el Derecho internacional positivo¹⁹.

Tras los fracasos de Somalia, Ruanda y Bosnia se produjo un cierto enfriamiento de la “euforia” occidental en favor de la intervención humanitaria coercitiva. Las experiencias de Liberia y Ruanda ponían de manifiesto el riesgo de que se produjeran abusos por parte de las fuerzas de intervención. Por otro lado, se tomó conciencia de la dificultad para los políticos y para las sociedades occidentales de asumir los costes y riesgos de este tipo de operaciones, en particular las bajas humanas.

Posteriormente, cuando se produjo la intervención de la OTAN en Kosovo (marzo-junio de 1999), fue muy controvertida por el hecho de haberse producido sin la autorización del Consejo

¹⁹ VIOLA, Francesco, “La teoria della guerra giusta e i diritti umani”, en AA.VV., *Pace, sicurezza, diritti umani*, a cura di S. Semplici, Messaggero, Padova, 2005, pp. 45-54.

de Seguridad y también por el modo en que se llevó a cabo vulnerando el *ius in bello*²⁰.

II.- El Informe sobre *La responsabilidad de proteger*

En este contexto de reavivado debate político sobre la intervención humanitaria, Kofi Annan manifestó ante la Asamblea General de Naciones Unidas en un discurso pronunciado en septiembre de 1999 y el año siguiente en el Informe del Milenio, la necesidad de que la comunidad internacional encontrase un nuevo consenso sobre el dilema soberanía-derechos humanos.

Canadá respondió creando la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), integrada por doce expertos de diversas

²⁰ Sobre la intervención en Kosovo remito a mi trabajo *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, cit., pp.62-4 y bibliografía allí citada.

nacionalidades y copresidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, la cual elaboró el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*.

La Comisión propone partir de una nueva noción de soberanía: la de soberanía como responsabilidad, la cual implica que las autoridades son responsables *de* proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; que las autoridades políticas nacionales son responsables *ante* los ciudadanos y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y que los agentes del Estado han de *rendir cuentas* de sus actos y omisiones (párr. 2.15).

Realmente estas ideas no son totalmente nuevas. Se encontraban ya, al menos en parte, en la tradición iusnaturalista. En Hobbes, la razón por la cual se instituye el Estado es la de garantizar la seguridad y la protección de la integridad física de los individuos. Estos renuncian a la

libertad de la que gozan en el estado de naturaleza para obtener seguridad²¹. Por su parte, para Locke los individuos a través de su consentimiento libre e igual deciden establecer entre ellos una comunidad política y atribuir el poder a los gobernantes con la finalidad de obtener una mejor protección para sus derechos naturales que en el estado de naturaleza se hallan en una situación precaria²². Así se ha dicho que la idea de la responsabilidad de proteger estaría en el núcleo de los fundamentos doctrinales de la soberanía. Otra cosa es que, de hecho, las prácticas de ciertos Estados no se correspondan, ni se hayan correspondido históricamente, con este mito fundador²³. Asimismo, la idea de la soberanía como responsabilidad estaría implícita en el concepto de Estado de

²¹ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, FCE, México, 1980 (2ª), Parte I, Capítulos XIII y XIV.

²² LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Aguilar, Buenos Aires, 1960 (2ª), cap. VIII, sección 95.

²³ DELCOURT, Barbara, « La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : entre normativité et opportunité », Société Française pour le Droit International. *Colloque de Nanterre. La responsabilité de protéger*, cit., p.312.

Derecho con sus exigencias de: imperio de la ley, división de poderes, legalidad de los actos de la administración y reconocimiento, respeto y garantía de los derechos fundamentales, que suponen la limitación del poder del Estado por su sometimiento al Derecho y el control de su actividad, todo ello en función del respeto de la persona humana y de sus derechos fundamentales²⁴. Por lo demás, también se ha señalado que desde el punto de vista internacional la soberanía siempre habría comportado esta doble dimensión de libertad y responsabilidad²⁵. La soberanía implicaría una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y

²⁴ Sobre las exigencias del Estado de Derecho, DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998.

Por su parte, Ballesteros destaca que la fundamentación última del Estado de Derecho gira en torno a la idea de dignidad de la persona humana y al reconocimiento de sus derechos (BALLESTEROS, Jesús, *Sobre el sentido del Derecho*, Tecnos, Madrid, 2001 (3ª), p.131.

²⁵ SUR, Serge, "Responsabilité de protéger et crise du droit humanitaire», Société Française pour le Droit International. *Colloque de Nanterre. La responsabilité de protéger*, cit., p.301.

los derechos básicos de toda la población del Estado.

Por otra parte, las normas y procedimientos de protección internacional de los Derechos humanos, incluidas las normas de Derecho Internacional humanitario²⁶ han restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados. De este modo se habría producido una paulatina transición de la cultura de la impunidad soberana a una cultura de la rendición de cuentas en el plano nacional e internacional. En este último destacan por su importancia la Corte Penal Internacional y el principio de jurisdicción universal para la persecución de los delitos más graves, como el genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

²⁶ La protección de la dignidad humana sin discriminación ha sido reconocida en Derecho Internacional en dos conjuntos de disposiciones que, aunque separados, se entrecruzan y complementan mutuamente: por una parte, la protección de los derechos humanos en general y, por otra, el Derecho Internacional humanitario como Derecho que rige los conflictos armados.

Sobre estas bases, la Comisión defiende la necesidad de reformular la cuestión de la intervención no en términos de “derecho a intervenir” sino en términos de la “responsabilidad de proteger” (párr. 2.6). El cambio terminológico propuesto supondría un cambio de perspectiva en los siguientes aspectos (párrs. 2. 28 y 29):

En primer lugar, implicaría evaluar los problemas desde el punto de vista de los seres humanos que piden o precisan asistencia y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. De acuerdo con este enfoque, “las cuestiones relativas a la soberanía y la intervención no afectan únicamente a los derechos y prerrogativas de los Estados, sino que tienen una profunda y fundamental repercusión en cada ser humano” (párr. 2. 22). Se trataría de redefinir el principio de no intervención vinculándolo no a la soberanía del Estado, sino a los derechos de las poblaciones.

En segundo lugar, la responsabilidad de proteger no supondría una confrontación con la soberanía del Estado. La responsabilidad de proteger compete ante todo al Estado interesado, al Estado cuya población se ve directamente afectada (párr. 2. 30). La responsabilidad principal, primordial de proteger la vida de los ciudadanos y de promover su bienestar incumbe al Estado soberano (párr. 6. 11). Solo si ese Estado no quiere o no puede cumplirla o es él mismo el culpable, el autor de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él, la comunidad internacional tendría una responsabilidad subsidiaria o secundaria de proteger a las poblaciones en peligro (párr. 2. 31).

En tercer lugar, la responsabilidad de proteger no significa únicamente una responsabilidad de *reaccionar* ante una

catástrofe real o inminente (en casos extremos, incluso con intervenciones militares para proteger a los civiles en peligro). Incluye también la responsabilidad de *prevenir*, tanto a largo como a corto plazo, a través de muchas y diversas medidas de asistencia para impedir que se produzcan, intensifiquen, extiendan o prolonguen situaciones que puedan poner en peligro la seguridad humana; y una responsabilidad de *reconstruir* para evitar que se repitan dichas situaciones (párr. 2.32).

El Informe sostiene que la prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger. No obstante, admite la intervención militar, aunque como medida excepcional y extraordinaria, sometida a unos requisitos muy estrictos.

Para referirse a ella prefiere prescindir de la expresión clásica “intervención humanitaria” y sustituirla por la expresión

“intervención militar” con fines de protección humana (párr. 1. 39). Y ello por dos razones: Para hacerse eco de la fortísima oposición manifestada por los organismos, organizaciones y trabajadores humanitarios contra cualquier militarización de la palabra humanitario. Y en segundo lugar, porque el empleo del término “humanitario”, cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es en realidad defendible o no (párr. 1.40).

Antes de emprender una acción militar deben haberse agotado las medidas preventivas y también las medidas coercitivas de carácter no militar. Respecto de estas últimas el Informe advierte de los riesgos que implican las sanciones generalizadas, en particular las económicas, por sus efectos indiscriminados²⁷. De ahí que sean

²⁷ Sobre los devastadores efectos para la población de las sanciones impuestas a Iraq tras la primera Guerra del Golfo, a los que se han sumado los efectos

preferibles las sanciones orientadas contra los grupos dirigentes. Las acciones coercitivas de carácter no militar pueden tener lugar en el ámbito económico (sanciones financieras que tengan por objeto los activos externos de un país, un movimiento rebelde, una organización terrorista, ciertos dirigentes e incluso sus familiares directos; restricción de las actividades que generan ingresos –petróleo, diamantes, madera, drogas- con las que no sólo se mantienen los conflictos, sino que a veces constituyen su motivación central; limitación del acceso a los productos derivados del petróleo como forma de restringir las operaciones militares, aunque hay que tener en cuenta el riesgo de sus efectos sobre la población civil y la economía local; prohibiciones de tráfico aéreo); en el ámbito político y diplomático (reducción de la representación diplomática de un

adicionales de la invasión y ocupación en 2003, CHOMSKY, Noam, *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007, pp. 64-7 y 69-79, quien apunta que tales sanciones pueden considerarse genocidas.

Estado, especialmente útil para limitar las transacciones ilícitas, por ejemplo, venta de diamantes extraídos ilegalmente o de drogas, compra de armas y otros materiales militares, transferencia de fondos; restricción de los viajes de ciertos dirigentes y sus familias; suspensión de la condición de miembro de determinados organismos internacionales y regionales o no admisión en ellos de un país); y en el ámbito militar (embargos de armas, suspensión de los programas de cooperación y entrenamiento militar) (párrs. 4.3 a 4.9).

Sólo en casos extremos y excepcionales, se podría recurrir a la acción militar (párrs. 4.10 a 4.14). Pero ¿qué son casos extremos? La Comisión sostiene que para que la intervención esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente: a) grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean

consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o b) depuración étnica a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación (párrs. 4.18 y 4.19). Esto sería la “causa justa”²⁸.

El Informe precisa que estos daños pueden provenir tanto de la acción o inacción deliberada del Estado, como de las situaciones en que el Estado ha fallado o ha colapsado. A los efectos de determinar si la gravedad de las circunstancias justifica una intervención, no importa, desde el punto de vista ético, si los agentes que ponen en peligro a las personas son estatales o no.

²⁸ El Informe sobre *La responsabilidad de proteger* utiliza la terminología y parte de los requisitos desarrollados por las denominadas teorías de la guerra justa, a cuyo estricto cumplimiento quedaría sometida la legitimidad del recurso a la guerra: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, proporcionalidad, posibilidades razonables de éxito.

Hay que tener en cuenta que quedan incluidos entre estos daños el genocidio, las masacres, la depuración étnica, los crímenes de lesa humanidad y las violaciones del Derecho Internacional humanitario y también el colapso de un Estado que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil, y las catástrofes naturales de grandes proporciones a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente, ni solicitar asistencia y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas (párr. 4.20). Esta propuesta de incluir no sólo determinados actos humanos, sino también la incapacidad o la falta de voluntad gubernamental para solventar problemas letales como las hambrunas o las catástrofes naturales, supone en opinión de Pérez de Armiño una interpretación extensiva de la figura de la intervención humanitaria²⁹. Ello se explica por la conexión de la

²⁹ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Prólogo”, de RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria*, cit., p. 14.

“responsabilidad de proteger” con el concepto de seguridad humana que exige proteger a los seres humanos no sólo de las amenazas violentas, sino también de las aparentemente no violentas³⁰.

De acuerdo con el Informe, la intervención puede estar justificada no sólo cuando esos daños humanos graves e irreparables sean reales, sino también cuando sean “inminentes”. Se dice, que “puede ser legítimo emprender una acción militar como medida de previsión cuando existan pruebas evidentes de que podrían producirse matanzas a gran escala. Sin esta posibilidad de actuar en previsión de lo que pueda ocurrir, la comunidad internacional se encontraría en una posición ética insostenible: estaría obligada a esperar a que comenzara el genocidio sin poder hacer nada por impedirlo” (párr. 4. 21). Aunque no se cita expresamente en el Informe, esta era

³⁰ Sobre ello, BALLESTEROS, Jesús, “Sicurezza umana e indivisibilità dei diritti”, *Ragion pratica*, n.30, 2008, pp.13 ss.

la situación en vísperas del genocidio de Ruanda. En ese momento, como recuerda en otro lugar el Informe, se disponía de informaciones fiables acerca de los proyectos genocidas de ciertos funcionarios del Gobierno.

Para que se justifique la decisión de intervenir militarmente, además de la causa justa, han de cumplirse otras cuatro condiciones esenciales. Son los llamados principios precautorios.

1. Intención correcta: El propósito primordial de la intervención, independientemente de que los Estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Todo uso de la fuerza militar que desde el principio tenga por objetivo, por ejemplo, modificar las fronteras, promover las reivindicaciones de autodeterminación, el derrocamiento de un régimen o la ocupación de un territorio, carecerá de justificación. La

mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional (párrs. 4.33 a 4.36).

2. Último recurso: La intervención militar sólo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis o cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto (párrs. 4.37 y 4.38).

3. Medios proporcionales: La escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana (párrs. 4.39 y 4.40).

4. Posibilidades razonables: Debe haber una posibilidad razonable de atajar o

evitar las atrocidades o el sufrimiento. La intervención militar no se justifica si no se puede lograr realmente la protección o si se teme que la intervención sea más perjudicial que la inacción, por ejemplo, si se desencadena un conflicto mayor o una conflagración regional (párrs. 4.41 a 4.43).

En lo que respecta a la cuestión de la autoridad competente, el Informe reafirma la autoridad del Consejo de Seguridad como órgano competente para autorizar este tipo de intervenciones, sosteniendo que no hay un órgano mejor, ni más apropiado que el Consejo de Seguridad para autorizar una intervención con fines de protección humana. “No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora” (párr. 6.14). A tal efecto propone que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberían renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto,

para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario (párr. 6.21). Y en caso de inacción del Consejo de Seguridad, únicamente autoriza que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones o que una organización regional o subregional actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad. Este último extremo es el más cuestionable del Informe. De hecho, el Documento final de la Cumbre de 2005, que expresa la opinión colectiva de los Estados, parece oponerse a esta posibilidad. Así pues, como pone de relieve Cardona, la *opinio iuris* sobre esta cuestión no sería clara³¹.

³¹ CARDONA LLORENS, Jorge, « La communauté internationale et les réactions coercitives... », cit., pp.322-4.

III.- Evolución posterior

Tras el informe de la ICISS, la doctrina de la responsabilidad de proteger, incluida la posibilidad, en casos extremos y excepcionales, de intervenciones militares con fines de protección humana, se habría ido perfilando y consolidando paulatinamente en la comunidad internacional a través de un proceso de iniciativa normativa concertada en el que han participado diversos actores (“concerted norm entrepreneurship by a variety of actors”): informes de expertos, informes de los sucesivos secretarios generales Kofi Annan y Ban-Ki Moon, los Estados en las negociaciones del Documento final de la Cumbre de septiembre de 2005, el Consejo de Seguridad, etc³².

³² BRUNNÉE, Jutta/TOOPE, Stephen J., “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?”, *The Responsibility to Protect and the International Law* (Alex J. BELLAMY/Sara E. DAVIES/Luke GLANVILLE, eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2011, p. 65-6.

El Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, convocado por el Secretario General Kofi Annan, en su informe titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, publicado el 2 de diciembre de 2004, defendió la doctrina de la responsabilidad de proteger en términos sustancialmente similares a los del informe de la ICISS³³.

En el Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, habría tenido lugar un giro decisivo en la articulación de la doctrina de la responsabilidad de proteger en dos

³³ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, UN Doc.A/59/565 (2 de diciembre de 2004), párrs. 199-209.

En particular, el párr. 203 declara: « Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir ».

aspectos. El primero de ellos guarda relación con los acontecimientos que pueden dar lugar al uso de la fuerza. Frente a la fórmula anterior de enumerar una lista de graves violaciones de derechos humanos, el Informe del Secretario General apela a un concepto jurídico establecido: el de crímenes contra la humanidad, hablando del “genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad”³⁴. El segundo cambio de orientación es igualmente relevante. Tanto la ICISS, como el Grupo de Alto Nivel habrían dejado abierta la posibilidad de una acción unilateral en caso de inacción del Consejo de Seguridad. En cambio, el Informe del Secretario General insiste en que la tarea “no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que el Consejo funcione mejor”³⁵.

³⁴ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, UN Doc.A/59/2005 (21 de marzo de 2005), párr.125.

³⁵ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, cit., párr.126.

Por su parte, el Documento final de la Cumbre de 2005, que expresa la opinión colectiva de los Estados, aceptó la responsabilidad de proteger e incluso la posibilidad de intervenir militarmente en casos extremos, pero exigiendo que la decisión de lanzar una intervención recaiga sobre el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta. Además en este documento quedó consolidado el vínculo entre responsabilidad de proteger y crímenes internacionales. El documento habla de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Responsabilidad que incumbe a cada Estado individual, debiendo la comunidad internacional ayudar a los Estados a cumplirla a través de medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos. Solo se podrá emprender una acción militar colectiva en el caso de que “sea evidente” que las

autoridades nacionales no protegen a sus poblaciones frente a los crímenes internacionales mencionados y los medios pacíficos sean inadecuados³⁶.

Al vincular la responsabilidad de proteger estrictamente al genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, aquella queda sólidamente fundada en principios bien establecidos del Derecho internacional vigente³⁷. Tanto en el derecho internacional convencional como en el consuetudinario los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra, y los crímenes de lesa humanidad. La depuración étnica no está establecida como un crimen internacional específico, pero los actos a través de los cuales se procede a ella (exterminio, traslado forzoso de poblaciones, desapariciones

³⁶ Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución de la Asamblea General, A/RES/60/1, párrs. 138-139.

³⁷ *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, UN Doc. A/63/677 (12 de enero de 2009), párrs. 2, 3 y 10 b)

forzadas) pueden constituir, dependiendo de las circunstancias, uno u otro de los crímenes tipificados en los art. 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional. Es más, se trata de normas que, en general, se consideran como normas *erga omnes* y de *ius cogens*. De ahí que algunos autores sugieran que, en buena medida, la responsabilidad de proteger no sería sino una manifestación específica de las consecuencias generales que el Derecho internacional atribuye a la violación del *ius cogens* y de las normas *erga omnes*. Una vez más, el concepto de responsabilidad de proteger haría “explícito lo que el derecho internacional ya requiere”³⁸.

Ahora bien, es importante subrayar que eso no significa que cualquier Estado pueda emprender unilateralmente una acción militar alegando la violación de

³⁸ BRUNNÉE, Jutta/TOOPE, Stephen J., “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?”, cit., p.75.

normas de *ius cogens*³⁹. Como pone de relieve Viola, la gestión de los asuntos comunes y de los valores esenciales de la comunidad internacional debe ser llevada a cabo tendencialmente por toda la comunidad internacional. Los Estados individualmente considerados no tendrían el derecho de actuar unilateralmente *uti universi* para tutelar los valores del orden público internacional. Las decisiones y las acciones deben ser comunes. Si bien es cierto que hoy a los Estados les compete la tarea de tutelar los valores esenciales de la comunidad internacional, y en particular la responsabilidad de contribuir al respeto de los derechos humanos en todo el mundo, el cumplimiento de estas obligaciones no se confía al juicio autónomo de cada Estado, sino al juicio comunitario e internacional. Los Estados deben cooperar con otros sujetos

³⁹ Es lo que se ha denominado la “lógica de la sustitución” de los órganos de Naciones Unidas, concretamente, del Consejo de Seguridad, por los Estados, que “habilitaría a cualquier Estado (evidentemente, a cualquiera que tenga los medios) para actuar como una especie de ‘policía internacional’ en materia de violación de derechos humanos” (RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia necesaria?...*, cit., p. 48. Una detenida argumentación contra esta “lógica de la sustitución” en pp.61-6).

internacionales a tal fin y en primer lugar en lo que respecta a las decisiones a adoptar. Solo así los derechos humanos podrán recibir una verdadera tutela internacional desinteresada⁴⁰. En la práctica, y en el marco del Derecho internacional actual, eso significa que la decisión de lanzar una intervención recaiga sobre el Consejo de Seguridad como representante de la comunidad internacional en el sistema de Naciones Unidas.

No obstante, esto no nos debe llevar a olvidar las “dificultades” que comporta el funcionamiento del Consejo de Seguridad, ni tampoco el cuestionamiento de su autoridad debido a su composición y a su funcionamiento no democrático. El Consejo de Seguridad es la única autoridad *competente* para autorizar una intervención militar de conformidad con el Derecho internacional vigente, lo cual

no es óbice para que se cuestione la *legitimidad* de su autoridad por las razones antedichas. Ciertamente, en cuanto única autoridad competente, la decisión del Consejo de Seguridad es insustituible por la de cualquier otra organización o Estado/s. Pero, al mismo tiempo, es acertado que la posibilidad de emprender una intervención militar quede vinculada a normas de *ius cogens* y con eficacia *erga omnes* en torno a las cuales existe consenso en la comunidad internacional, pues eso puede contribuir a compensar, al menos en parte, el déficit de legitimidad de que adolecen las decisiones del Consejo de Seguridad. Como señala Viola en una situación en la que falta el consenso en torno a una autoridad suprema, es necesario el consenso en torno a ciertas reglas. Este sería el sentido de las normas de *ius cogens* y de las obligaciones *erga omnes*⁴¹.

⁴⁰ VIOLA, Francesco, “La teoria della guerra giusta e i diritti umani”, cit., pp. 42-4.

⁴¹ VIOLA, Francesco, “La teoria della guerra giusta e i diritti umani”, cit., p. 45.

Con posterioridad a la Cumbre de 2005, el Consejo de Seguridad, el Secretario General Ban-Ki Moon en su informe *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* de enero de 2009, y la Asamblea General en el debate plenario sobre dicho informe en julio de 2009, han respaldado la responsabilidad de proteger tal como quedó establecida en Documento final de la Cumbre de 2005⁴².

Brunnée y Toope concluyen que la responsabilidad de proteger, incluida la posibilidad del uso colectivo de la fuerza en casos extremos, contaría con el apoyo de las convicciones compartidas de los Estados y de la comunidad internacional⁴³. No obstante, sostienen

⁴² BRUNNÉE, Jutta/TOOPE, Stephen J., “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?”, cit., pp.66-71.

⁴³ Solo un pequeño número de Estados se opondrían directamente a esta norma emergente y, en especial, al uso de la fuerza a través del Consejo de Seguridad. Los más destacados son Corea del Norte, Cuba, Nicaragua, Pakistán, Sudán y Venezuela. Ver International Coalition for the Responsibility to Protect, *Report on the General Assembly Debate on the Responsibility to Protect*, 15 September 2009, pp. 7-8. Disponible en <http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoPGAd Debate.pdf>

que la responsabilidad de proteger no sería todavía una norma vinculante de Derecho internacional, pues le faltarían algunos elementos indispensables para la juridicidad, en particular la generalidad y la congruencia entre la norma y las acciones de los actores internacionales implicados, puesto que (antes del caso libio) la práctica internacional no había invocado la responsabilidad de proteger para justificar el recurso colectivo a la fuerza, y por lo demás la práctica anterior habría sido muy desigual dependiendo de motivaciones políticas y estratégicas. “[L]a responsabilidad de proteger no emergerá como una norma jurídica global -concluyen- a no ser que surja también una práctica que respalde la norma consistentemente y que se ajuste a los requerimientos de la legalidad”⁴⁴.

⁴⁴ BRUNNÉE, Jutta/TOOPE, Stephen J., “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?”, cit., pp. 71-80. Cita de la p.79.

IV.- La Resolución 1973 del Consejo de Seguridad y la intervención militar en Libia

La reciente intervención en Libia, iniciada en marzo de 2011, constituye el primer caso en el que el Consejo de Seguridad ha aplicado explícitamente la doctrina sobre la responsabilidad de proteger para autorizar una intervención militar con fines de protección humana⁴⁵.

En efecto, la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, de 17 de marzo de 2011, recuerda que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y tras enumerar los abusos cometidos por el régimen de Gadafi, permite el uso de la

⁴⁵ Con anterioridad, el Consejo de Seguridad en su Resolución 1674, de 28 de abril de 2006, párr. 4 reafirmó el concepto de la responsabilidad de proteger tal como había sido formulado en el Documento Final de la Cumbre de 2005. También lo invocó respecto de la situación en Darfur (Resolución 1706, de 31 de agosto de 2006, preámbulo). Pero el caso libio es el primero en el que se utiliza el concepto de la responsabilidad de proteger para autorizar una intervención militar.

fuerza en Libia (“Autoriza a los Estados Miembros [...] a que adopten todas las medidas necesarias”) para i) proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque, incluida Benghazi (párr. 4 de la Resolución); y para ii) garantizar el cumplimiento de la zona de exclusión aérea que la propia resolución impone (párr. 8 de la Resolución).

La resolución establece una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de Libia “a fin de ayudar a proteger a los civiles” (párr. 6 de la Resolución). Quedan exceptuados de la prohibición los vuelos cuyo único propósito sea humanitario (suministro de asistencia, material médico, alimentos, transporte de trabajadores humanitarios y la asistencia conexas), los vuelos para evacuación de ciudadanos extranjeros, y los vuelos de la propia operación militar internacional (párr. 7 de la Resolución).

La Resolución 1973 fue aprobada por 10 votos a favor y 5 abstenciones: China y Rusia (miembros permanentes), y Alemania, Brasil e India. Un aspecto que merece la pena destacar es el hecho de que dos miembros permanentes del Consejo que no apoyaban la acción militar hayan renunciado a ejercer su derecho de veto. Como se recordará esta era una de las propuestas del Informe sobre *La responsabilidad de proteger*: que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad renunciasen a ejercer el derecho de veto, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario⁴⁶.

La Resolución deja abierta la puerta a una solución pacífica del conflicto. Exige que se establezca un alto el fuego inmediato y que se ponga fin a la violencia y a los

⁴⁶ Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, párr. 6.21.

abusos y ataques contra civiles (párr.1). Subraya asimismo la necesidad de intensificar los esfuerzos para encontrar una solución pacífica y sostenible a la crisis con la mediación de los representantes del Secretario General de las Naciones Unidas y de la Unión Africana (párr.2). Sin embargo, hasta ahora los intentos de mediación entre las partes han fracasado sin que se hayan hecho avances significativos en la búsqueda de una salida pacífica y negociada.

Por lo demás, la Resolución excluye explícitamente la entrada de tropas extranjeras en territorio libio⁴⁷. Esta cláusula no figuraba en la propuesta inicial de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Líbano.

⁴⁷ El párrafo 4 de la Resolución dice textualmente “excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio”.

En cuanto a los hechos que pueden justificar la intervención militar (la “causa justa” en la terminología clásica), la Resolución, especialmente en el preámbulo y en el párrafo 3 de la parte dispositiva, alude a (i) los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que podrían constituir crímenes de lesa humanidad, a (ii) las violaciones del Derecho internacional humanitario, y a (iii) la necesidad de asegurar “el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”. Así el párrafo 3 de la parte dispositiva exige que “las autoridades libias cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y adopten todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria”.

La referencia a los crímenes de lesa humanidad remite a la interpretación de la responsabilidad de proteger tal como quedó establecida en Documento final de la Cumbre de 2005. En el preámbulo de la Resolución se hace referencia asimismo a algunas de las acciones que pueden constituir crímenes de lesa humanidad (si se cometen como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil): detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones sumarias.

Con anterioridad, el Consejo de Seguridad había aprobado por unanimidad la Resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, por la que se remitía la situación imperante en Libia al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Tras las investigaciones llevadas a cabo, el Fiscal Luis Moreno-Ocampo ha solicitado a la Corte que emita orden internacional de arresto contra Muamar Gadafi, así como contra su hijo Saif al Islam Gadafi y

contra el jefe de la Inteligencia, Abdulá al Senussi, por crímenes de lesa humanidad en sus modalidades de asesinato y persecución cometidos después del pasado 15 de febrero en Libia, durante las protestas de los insurgentes. Asimismo se está investigando la posible existencia de crímenes de guerra en el marco del conflicto armado que se está desarrollando en Libia desde finales de febrero.

La referencia a la necesidad de garantizar el acceso de la asistencia humanitaria conectaría con la idea, que empezó a abrirse paso desde finales de la década de los ochenta del S.XX, de que una de las finalidades que puede justificar una intervención humanitaria es la de garantizar la provisión de la ayuda humanitaria cuando el gobierno u otros agentes no estatales lo impiden. Este enfoque arranca de un conocido trabajo de Mario Bettati y Bernard Kouchner de

1987⁴⁸ y del activismo del movimiento humanitario francés en pro de un “devoir d’ingérence”, cuyo fundamento se hallaría en el derecho de acceder a las víctimas y proporcionarles ayuda humanitaria. Este punto de vista tuvo cierta influencia en la práctica del Consejo de Seguridad de principios de la década de los noventa. El primer supuesto se dio con ocasión de la intervención en el kurdistán iraquí en abril de 1991. Aunque la Resolución 688 no autorizó expresamente el uso de la fuerza, hizo posible un despliegue de tropas para distribuir la ayuda humanitaria. El segundo caso fue el de Somalia donde los señores de la guerra y otras bandas armadas anárquicas obstaculizaban la actividad humanitaria, saqueando la ayuda y atacando a los trabajadores humanitarios. Precisamente esa situación fue la que dio lugar a que el Consejo de Seguridad decidiese intervenir en Somalia. Primero con la creación,

⁴⁸ BETTATI, Mario y KOUCHNER, Bernard, *Le devoir d’ingérence : peut-on les laisser mourir ?*, Denoël, Paris, 1987.

mediante Resolución de 24 de abril de 1992, de UNOSOM I, enviando 500 cascos azules para proteger la distribución de la ayuda. Posteriormente, el Consejo de Seguridad autorizó dos intervenciones militares humanitarias en Somalia. La primera, denominada Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), conocida también como operación “Rescatar la Esperanza”, fue autorizada por la Resolución 794 de 3 de diciembre de 1992 y fue llevada a cabo por una coalición internacional de 24 países liderada por Estados Unidos. La segunda fue desarrollada por la ONU (UNOSOM II creada por la Resolución 814, de 26 de marzo de 1993).

Por lo que respecta al requisito de la intención correcta, la Resolución 1973 insiste en todo momento en que la finalidad que justifica la intervención es la de proteger a los civiles (Preámbulo, y párrs. 4 y 6 de la parte dispositiva). La propia imposición de una zona de

exclusión aérea se justifica en función de ese objetivo: “a fin de ayudar a proteger a los civiles” (párr. 6 de la Resolución). También se apunta la idea de que el fin último de la intervención es la cesación de las hostilidades en Libia. Así en el Preámbulo se declara: “Considerando que el establecimiento de una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia constituye un elemento importante para la protección de los civiles, así como para la seguridad del suministro de asistencia humanitaria, y un paso decisivo para la cesación de las hostilidades en Libia”.

Por lo demás, la fórmula retórica del Preámbulo en la que se reafirma el “compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional” de Libia, parece excluir al menos formalmente que el motivo de la intervención sea alguna de las finalidades espurias a las que se refiere el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*. modificación

de las fronteras, apoyo a las reivindicaciones de autodeterminación, derrocamiento de un régimen u ocupación de un territorio, las cuales en caso de constituir el propósito primordial de una intervención la convertirían en ilegítima.

La historia y la experiencia acreditan que las pretendidas intervenciones “con fines de protección humana” no suelen ser completamente desinteresadas⁴⁹. Y no parece que la reciente intervención en Libia sea una excepción. Los intereses políticos y estratégicos, en particular de Francia, probablemente han jugado un importante papel. Quizá eso es lo que permite explicar por qué se ha intervenido en Libia y no en Siria o Yemen donde también se están produciendo ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil. No hay que

olvidar que la posibilidad de motivos e intereses mixtos y por tanto el riesgo de un uso selectivo de la intervención y del doble rasero a la hora de interpretar los criterios o requisitos que pueden justificarla subsiste en el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*. En efecto, como antes hemos visto, el principio de la intención correcta tan solo exige que el propósito primordial de la intervención sea evitar o atajar el sufrimiento humano, pero sin excluir que puedan concurrir otros motivos.

Por otra parte, aunque la finalidad inicial de la intervención fuera proteger a los civiles, muy pronto habría derivado en una operación dirigida a apoyar a los rebeldes y a derribar a Gadafi, lo cual es discutible que quede amparado por la resolución⁵⁰.

⁴⁹ Sobre ello, WALZER, Michael, “The Argument about Humanitarian Intervention”, *Dissent*, Winter 2002, pp. 29-37. Disponible en <http://them.polylog.org/5/awm-en.htm>

⁵⁰ En ese sentido, NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., “Desajuste y atasco en la arena libia”, *El País*, 19 de abril de 2011.

La Resolución recuerda que la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica condenaron las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Libia. Y toma nota de la decisión, de 12 de marzo de 2011, del Consejo de la Liga de los Estados Árabes en la que se pedía que se impusiera una zona de exclusión de vuelos de la aviación militar libia y el establecimiento de zonas seguras en los lugares expuestos a bombardeos. No obstante, la invocación de estos antecedentes no es suficiente para acreditar que la intervención militar cuenta con el respaldo de la opinión pública regional. Es claro que la Liga Árabe apoyaba el establecimiento de una zona de exclusión aérea, pero no necesariamente el uso de la fuerza para garantizarla. Buena prueba de ello serían las manifestaciones posteriores de esa organización condenando la intervención.

Continuando con los principios precautorios recogidos en el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, puede decirse que en el caso de la intervención en Libia se ha intentado cumplir, al menos en parte, con el requisito del último recurso. La Resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, antes mencionada impuso diversas medidas coercitivas no militares⁵¹ al régimen libio con las que se intentaba poner freno a la violencia y a los ataques contra los civiles. Se estableció un embargo de armas y de mercenarios (párrs. 9 y 10), restricciones de viajes a determinadas autoridades y personas del entorno de Gadafi (párrs. 15 y 16) y congelación de activos en el extranjero de ciertos líderes del régimen y familiares de Gadafi (párrs. 17, 19, 20 y 21), además de remitir la situación en el país al Fiscal del Tribunal Penal Internacional (párr.4). Como puede verse, se trata de sanciones orientadas contra

⁵¹ Medidas adoptadas en virtud de Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y con arreglo al Artículo 41 (medidas que no implican el uso de la fuerza armada).

los grupos dirigentes y no de sanciones generalizadas que, como antes señalábamos, pueden perjudicar de manera indiscriminada e injustificada a toda la población. En esa línea destaca el hecho de que la Resolución exprese la intención de asegurar que los activos congelados se pongan más adelante a disposición del pueblo de Libia y en beneficio de este (párr. 18), determinación reafirmada en la Resolución 1973, en la que además se asume el compromiso de hacerlo “lo antes posible” (Resolución 1973, párr. 20).

Puede decirse que a corto plazo posiblemente se han intentado todas las demás opciones no militares. Sin embargo, en este caso como en tantos otros habría faltado la prevención a medio y a largo plazo, pues la comunidad internacional habría permitido la consolidación de un régimen abiertamente represivo como el de

Gadafi. Y en ese sentido, habría habido una clara omisión de la responsabilidad de *prevenir* que, como antes veíamos, es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger.

Los dos últimos principios precautorios que impone el Informe sobre *La responsabilidad de proteger* (Medios proporcionales que exige que la escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista sea la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana, y posibilidades razonables de éxito) no parecen haberse cumplido en el caso de la intervención militar en Libia. Hay que tener en cuenta que se trata de circunstancias que deben evaluarse *antes* de tomar la decisión de intervenir, de modo que en su caso pueden y deben ser razones para no intervenir. Pues bien, en el supuesto que nos ocupa sin duda ha habido un error de cálculo en cuanto a la capacidad de proteger a la población con una operación militar internacional “mínima”. Por el contrario, la coalición

internacional estaría yendo más allá del mero objetivo de protección de los civiles, y estaría atacando directamente a Gadafi. Asimismo hay informaciones que indican que se estaría armando a los rebeldes. Todo ello significa ir más allá de la Resolución 1973 e incumplir la exigencia de la proporcionalidad en los términos en que está establecida en el Informe sobre *La responsabilidad de proteger*. Al mismo tiempo, después de la intervención y por el momento persisten los ataques del Gobierno libio contra la población civil, así como el conflicto armado entre los rebeldes y las fuerzas de Gadafi, de modo que tampoco se estaría alcanzando el objetivo de atajar o evitar el sufrimiento humano (posibilidades razonables).

V.- Conclusión: Responsabilidad de prevenir vs guerra en defensa de los derechos humanos

Puede decirse que en el caso de la actual intervención en Libia se han hecho evidentes esfuerzos por cumplir con las exigencias de la doctrina de la responsabilidad de proteger en los términos en los que se encuentra establecida en la actualidad. En particular, se habría cumplido el requisito de la autorización previa del Consejo de Seguridad, y el de la causa justa, pues en general no se ha cuestionado que los ataques del régimen de Gadafi contra su propia población revestían y revisten gravedad suficiente como para justificar la aplicación de la responsabilidad de proteger incluso en su vertiente de intervención militar para proteger a los civiles en peligro, la cual está reservada para casos extremos y excepcionales.

Precisamente por esta fidelidad a las exigencias de la doctrina de la responsabilidad de proteger, puede decirse que esta intervención se está convirtiendo en un buen banco de pruebas de las aporías que implica la doctrina de la responsabilidad de proteger en su vertiente de uso de la fuerza, que en gran medida siguen siendo las mismas del viejo concepto de la intervención humanitaria. Casi todas las limitaciones y objeciones apuntadas en el apartado anterior, probablemente son consustanciales a la idea misma, y sobre todo a la práctica, de una intervención militar con fines de protección humana, máxime cuando su ejecución se encomienda a los Estados actuando individualmente, en coalición o a través de organizaciones regionales: i) la concurrencia de motivaciones humanitarias y de intereses de otro tipo (económicos, políticos, estratégicos), ii) el problema de su ejercicio selectivo y del doble rasero, iii) las dificultades para lograr que la intervención se circunscriba

a un uso de la fuerza mínimo y limitado a los objetivos de protección humana. El problema de fondo es el de que en la situación actual del Derecho internacional y de las relaciones internacionales, este tipo de intervenciones acaban convirtiéndose en guerras, de mayor o menor alcance, duración e intensidad, pero guerras al fin y al cabo. Y difícilmente puede justificarse una guerra en defensa de los derechos humanos. Como destaca Viola, un cálculo utilitarista entre derechos defendidos por la guerra y derechos violados por ella resulta incompatible con el sentido y significado de los derechos humanos que son inconmensurables entre sí. En rigor, una visión deontológica no permitiría violar los derechos de una sola persona para defender los de una multitud. “La protección de los derechos humanos es una causa justa de guerra, pero la guerra no es un medio justo para la protección de los derechos humanos”. Sin embargo, eso no significa que se pueda y se deba

excluir por completo el uso de la fuerza en casos extremos⁵².

Sin duda uno de los principales retos a los que tiene que hacer frente el Derecho internacional en nuestros días es el de la búsqueda de instrumentos que permitan garantizar una paz justa, respetuosa de los derechos humanos sin que para ello sea necesario recurrir a la guerra “humanitaria” que es en sí misma una contradicción no ya lógica, sino existencial. Las vías para ello podrían ser principalmente dos. De un lado, se trataría de configurar el uso lícito de la fuerza previsto en la Carta de las Naciones Unidas, en el marco del Capítulo VII, de modo tal que no dé lugar a una guerra. Ferrajoli ha subrayado en reiteradas ocasiones la diferencia entre la guerra y el empleo de la fuerza regulado en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. La guerra implicaría por su propia

naturaleza un uso de la fuerza no susceptible de límites ni de controles, dirigido a la aniquilación del adversario o, por lo menos, a “vencer”. Y precisamente por eso la guerra representaría en sí misma la negación del Derecho. En cambio, el uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta equivaldría al empleo de la fuerza para hacer valer el Derecho (esto es, “únicamente para proteger a las víctimas de la legalidad violada”) y, en cuanto tal, se trataría de un uso de la fuerza regulado, limitado, controlado. Ahora bien para que eso sea realmente así, Ferrajoli considera necesaria la existencia de unas fuerzas armadas estables de la ONU para que estas operaciones se llevasen a cabo realmente bajo el control del Consejo de Seguridad y no se dejasen en manos de los Estados a los que son confiadas⁵³.

La otra vía, que sería además la primordial para avanzar en la garantía

⁵² VIOLA, Francesco, “La teoria della guerra giusta e i diritti umani”, cit., pp. 65-8. Cita de la p. 67.

⁵³ FERRAJOLI, Luigi, “Guerra ‘etica’ e diritto”, *Ragion Pratica*, n.13, 1999, pp. 117, 118 y 124-5.

internacional de una paz justa, respetuosa de los derechos humanos es la de la prevención. La verdadera novedad de la responsabilidad de proteger fue el énfasis en la importancia de la prevención como la dimensión prioritaria de la responsabilidad de proteger, y no solo la prevención a corto plazo de las causas desencadenantes o directas de las crisis y los conflictos, sino también y sobre todo la prevención estructural de sus causas subyacentes o profundas (a largo plazo): la pobreza, la desigual distribución de los recursos y la represión política⁵⁴. Un compromiso serio con la prevención podría al menos reducir las ocasiones en las que hay que enfrentarse a un dilema verdaderamente trágico entre no intervenir y asumir la responsabilidad moral por las muertes que se deberían haber evitado, o intervenir asumiendo la responsabilidad moral por los daños y el sufrimiento

impredecibles *a priori* que pueda causar la intervención.

⁵⁴ Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, “La responsabilidad de prevenir”, pp. 21 ss.

