



LA “RESPONDABILIDAD DE PROTEGER” EN NACIONES UNIDAS Y LA DOCTRINA DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

María-Cecilia Añaños Meza¹

Resumen:

La “responsabilidad de proteger” es un término relativamente nuevo que, desde 2005, ha logrado ser acogida en la ONU como deber de socorro a poblaciones víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Su asiento en esta organización es de significancia porque pone nuevamente a debate los paradigmas establecidos del derecho internacional positivo. Sin embargo, su concepto, alcance y límites a partir de su aceptación por los Estados ha sido poco explorado en la literatura pertinente. El presente trabajo se toma la tarea de examinar el concepto de la “responsabilidad de proteger” 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: Responsabilidad de proteger, documento final, cumbre mundial 2005, responsabilidad de prevenir, responsabilidad de reaccionar, responsabilidad de reconstruir, soberanía, intervención, doctrina bellum iustum, guerra justa, estado, comunidad internacional, poblaciones, seguridad humana, doctrina de la responsabilidad de proteger

Title in English: “The “Responsibility to Protect” in the United Nations and the Doctrine of the “Responsibility to Protect””

Abstract:

The 'responsibility to protect' is a relatively new expression that has become accepted in the UN since 2005 as a duty to assist victim populations of serious violations of human rights. Its admittance in this organization is of importance since it again rouses discussion about the established paradigms of positive International Law. However, its concept, scope and limits from the time of its approval by UN member states have hardly been explored in relevant literature. 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.

Keywords: Responsibility to Protect, final document, 2005 World Summit, Responsibility to Prevent, Responsibility to React, Responsibility to Rebuild, sovereignty, intervention, Doctrine “Bellum Iustum”, fair war, International Community, populations, human security, Doctrine of the Responsibility to Protect.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Estudio de Derecho en la Universidad Nacional de San Agustín, Perú. Magister Legum en Kiel, Alemania, especialidad de Derecho Internacional y Derecho Constitucional. Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid, Programa de Derechos Fundamentales. Abogada, docente y traductora. *Dirección:* Renatenweg 15 12249 Berlin, Alemania. *Email:* ceciliaan@web.de .



1. 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 se lo 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 esta organización 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 recurso a la fuerza bajo el concepto de “responsabilidad de proteger”, como los habidos en Myanmar, Simbabwe y Sudán², hecho que nos obliga a examinar este 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, pues, conocer el alcance de la “responsabilidad de proteger” en base a 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 inspira este concepto. Se trata aquí de un análisis de la “responsabilidad de proteger” desde la perspectiva del derecho internacional.

2. 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 2005³ en dos párrafos, cuyo texto constituye una

² En Myanmar, el ciclón tropical Nargis en mayo de 2008 produjo más de 100,000 víctimas y una emergencia humanitaria. Ver: “Los grandes de la EU apuestan por imponer la ayuda a Myanmar”, *El País*, 13 de mayo 2008, en

http://www.elpais.com/articulo/internacional/grandes/UE/apuestan/imponer/ayuda/Myanmar/elpepuint/20080513elpepuint_10/Tes. En Zimbabwe, la persecución de opositores por el gobierno se unió entre otras cosas a la epidemia de cólera desatada en 2008. Ver: “The United Nations and Zimbabwe. Crimes Against Humanity” *The Economist.com*, 16 de mayo 2008, en http://www.economist.com/world/mideast-africa/displaystory.cfm?story_id=11636475. En Sudán, la crisis de Darfur. Ver: O’Neill, W.: “The Responsibility to Protect Darfur”, *The Cristian Science Monitor*, 28 de mayo 2006, en <http://www.csmonitor.com/2006/0928/p09s01-coop.html>. El Consejo de Seguridad se ha apoyado ya en este concepto al tratar la crisis de Darfur. Ver: Consejo de Seguridad: “Resolución 1674”, ONU, S/RES./1674 (28 de abril 2006), en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4925.pdf>.

³ Asamblea General: “Resolución 60/1”, ONU, A/RES/60/1 (24 de octubre 2005), párr. 138-140, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021757.pdf>. Resolución confirmada por: Consejo de Seguridad: “Resolución 1674...”, *Ibid.* Con el fin de operacionalizar este concepto, el actual Secretario General Ban Ki-moon ha designado un Asesor Especial para la “responsabilidad de proteger” que



versión restringida o “adelgazada” del informe "Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos" del Secretario General Kofi Annan⁴, 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 1 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”⁵, 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 (CIISE)⁶; informe que fue iniciado, convocado y patrocinado por el gobierno de Canadá, para dar una respuesta a las preocupaciones del Secretario General en 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 seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.”⁷.

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: Secretary General: “Biographical Note”, UN, Department of Public Information, News and Media Division, New York, SG/A/1120, BIO/3963 (21 de febrero 2008), at <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sga1120.doc.htm>.

⁴ Asamblea General: “Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, ONU, A/59/2005 (21 de marzo 2005), Anexo III, 7 (b), párr. 132, 135, en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/59_2005/a59_2005_s.pdf.

⁵ Asamblea General: “Nota del Secretario General: Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, ONU, A/59/565 (2 de diciembre 2004), párr. 201-203, en http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf. 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 [...]”, en *Ibid.*, 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.

⁶ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados: “La responsabilidad de proteger”, CIISE (diciembre 2001), en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>. 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.

⁷ Asamblea General: “Informe del Secretario General: Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, ONU, A/54/2000, (27 de marzo 2000) párr. 219, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/54/a542000.pdf>. En su siguiente informe: Asamblea General; Consejo de Seguridad: “Informe del Secretario General: Prevención de los Conflictos Armados, ONU” A/55/985 -



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 por la ONU en el futuro 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 ella por el Secretario General Kofi Annan para su aprobación por la Asamblea General dentro del programa de reformas de la ONU⁸. 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 reticencias de muchos Estados frente a esta nueva construcción conceptual⁹, 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.

3. ¿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 2005¹⁰. La formulación del primero 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

S/2001/574 (7. 06.2001), párr. 6, 161, en [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/\\$FILE/N0140467.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/$FILE/N0140467.pdf), subraya también la idea de una “responsabilidad de proteger” en conexión con la prevención de conflictos y en base a las experiencias de Rwanda y la ex Yugoslavia. Son numerosas las Comisiones que él 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: Asamblea General; Consejo de Seguridad: “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”, ONU, A/55/305-S/2000/809 (21 de agosto 2000), párr. 48, 50, p. x.

⁸ Sobre la etapa final de negociación de la Cumbre Mundial 2005, ver: Sanahuja, J. Antonio.: “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*, (sept. 2005), en http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/onu/cumbre_onu_02.pdf.

⁹ Dentro de los países favorecedores de la “responsabilidad de proteger” están: los miembros de la UE incluyendo España y demás países occidentales; países de Latinoamérica como Chile, México, Costa Rica, Colombia, Perú, y algunos 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. Ver: “Overview Chart of State-by-State Positions on the Responsibility to Protect”, (15 de agosto 2005), en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/100?theme=alt4>. Ver reservas de China: “China, Position Paper on UN-Reform”, (07 de junio 2005), at http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements/943. Ver también: Security Council: “The protection of civilians in armed conflict”, ONU, 5319th Meeting, S/PV.5319/Resumption 1 (09 de diciembre 2005), en http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SC_POCdebate_Transcript_Morning.pdf.

¹⁰ En adelante “Documento Final”.



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. »¹¹

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 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 en base al 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 líneas orientadoras 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 lo acordado en los dos párrafos pertinentes, se puede decir que 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 3 áreas de responsabilidad: de prevenir, reaccionar y reconstruir. Aunque el Documento Final no menciona expresamente estas 3 áreas de responsabilidad, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que las ha incorporado, aunque de forma y alcance distintos, como se verá enseguida.

3.1. La “Responsabilidad de Prevenir”

En el Documento Final, los Estados asumen el deber de prevenir que se llegue a la comisión de uno o más de los crímenes enumerados, como genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad 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. El objetivo de la prevención es, pues, evitar que la población civil caiga víctima de violaciones serias de derechos humanos resultantes de un conflicto interno. Aquí el Estado está llamado a poner en acción medidas efectivas y adecuadas a la gravedad del caso. Las mismas podrían consistir en un sistema nacional de alerta temprana o en la conformación de una comisión o grupo de expertos civiles y militares que trabajen intensivamente para sosegar -mediante técnicas pacíficas de resolución de conflictos- un conflicto desde sus raíces y así evitar su propagación o intensificación. Tal sistema nacional de alerta temprana trabajaría en sinergia con el que se genere dentro de la ONU.

Cuestiones que quedan por esclarecer son, cuál es el alcance de la “prevención”, cómo se materializará la ayuda de la ONU a los Estados y qué forma tendrá la alerta temprana de la ONU. 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 disposición de la “comunidad internacional”, o en otras palabras, si las medidas

¹¹ Asamblea General: “Resolución 60/1...”, *op. cit.*, párr. 138.



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 cuestiones. 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”¹². 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 subregional¹³.

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. Pero ya en el marco de la prevención aparecen puntos controvertidos en el informe de la CIISE, como el referido al empleo de un concepto amplio de “apoyo de la comunidad internacional”¹⁴, 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, incluidas una variada gama de sanciones y ciertas medidas militares¹⁵. 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 a parte 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 Cumbre Mundial 2005 de la ONU han aceptado una «responsabilidad de prevenir» de la comunidad internacional usando la frase “alentar y ayudar a los Estados”¹⁶, que ha de leerse en sentido estricto, es decir, como prestación 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*¹⁷, 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 mecanismos preventivos 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”.

¹² CIISE, *op. cit.*, párr. 3.15, basada en el informe Brahimi que, a la vez, sólo se refiere al sistema de alerta temprana sin precisarlo: Informe Brahimi, *op. cit.*, párr. 6 (d).

¹³ CIISE, *op. cit.*, párr. 3.10 ss.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 3.3.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 3.26 ss.

¹⁶ Documento Final, párr. 138.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 138.



3.2 La “Responsabilidad de Reaccionar”

Este segundo elemento del concepto matriz de la “responsabilidad de proteger” ha sido también adoptado en el párrafo 139 del Documento Final, que dice:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.”

De acuerdo al texto precedido, 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 pueden ser económicas, políticas, judiciales y militares. Dentro de éstas últimas está contemplada la intervención militar. La “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 recurso a la fuerza, sobre el cual nos extenderemos en líneas adelante.

3.3. 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.”¹⁸ De acuerdo con esta definición, la “responsabilidad de reconstruir” coincide con el concepto de “consolidación de la paz” o “construcción del Estado”, que tiene un origen más antiguo que la “responsabilidad de proteger” y se remonta al famoso informe “un programa de paz” del año 1992, elaborado por el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali.

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” encuentra asiento en el concepto de “consolidación de la

¹⁸ CIISE, *op. cit.*, sinopsis.



paz”, 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 Final¹⁹.

4. 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 es 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.

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 recepción 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.

4.1. 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”, puesto que el texto indicado no lo explica. La CIISE se refiere a “responsabilidad” como “deber” e incluso como “obligación” en los distintos pasajes de su informe, lo que lleva a sostener que esta “responsabilidad” como “deber” u “obligación” no tiene que ver, en primer lugar, con el concepto de la “responsabilidad internacional por actos o hechos ilícitos de los Estados”, y por tanto, no debe confundirse con ésta. La pregunta que pende es, pues, en qué extensión debe entenderse la “responsabilidad”: ¿como fuerza vinculante, es decir, como obligación, cuya no observancia esté conectada a consecuencias jurídicas, como las sanciones internacionales; o se trata simplemente de un deber moral con cierta fuerza política? Para responder a esta cuestión, 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 caen dentro de los poderes soberanos del Estado y están sujetas a las obligaciones internacionales contraídas por éste, sobre todo, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Dudas existen en cuanto a su fuerza obligatoria: si se trata de una obligación o de un deber moral con 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.

¹⁹ Documento Final, párr. 97ss. Para una comprensión general de la “consolidación de la paz” en la ONU, ver: Voorhoeve, J. (2007): *From War to the Rule of Law: Peacebuilding after violent conflicts*, Amsterdam, Amsterdam Univ. Press.



Puesto que la “responsabilidad de proteger” impone un deber –la protección- y prevé una consecuencia –la intervención- en caso de incumplimiento, sin presuponer la violación de otras normas del derecho internacional por parte del Estado afectado, puede decirse que la misma aspira a constituirse en una nueva norma jurídica de carácter material o primario. Nótese también que la consecuencia –la intervención- no es estrictamente jurídica sino de carácter político, por no estar sujeta al régimen de responsabilidad internacional²⁰, esto es, a sus criterios jurídicos propios, 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 por actos o hechos ilícitos”, ni su incumplimiento daría directamente paso al régimen de responsabilidad internacional, sino a la intervención, lo que le daría a la vez una validez independiente y paralela frente al régimen de responsabilidad internacional.²¹ 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. Por lo pronto, el desarrollo de “concepto” a “norma” de la “responsabilidad de proteger” es tan incierto, que hace prematuro analizar sus implicancias técnicas en el derecho internacional.

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 jurídica²². Este deber se concretiza en las medidas que confiere el capítulo VI y VII de la Carta de la ONU, que empiezan con medidas diplomáticas, pasan por las sanciones y se extienden al uso de la fuerza. Se nota además, que 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”. Pero 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 recurso a la fuerza.

²⁰ Las normas de la responsabilidad internacional son secundarias y de carácter eminentemente reparatorio, ver: Pastor Ridruejo, J.A. (1998): *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 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 a parte 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: “Proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, CDI, A/56/10, (2001), Art. 48.

²¹ López-Jacoiste Díaz, E. (2005): “La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional* vol. XXII (2005), 285/312, p. 285, para quien la “responsabilidad de proteger” constituye una norma primaria cuyo incumplimiento daría lugar al régimen de responsabilidad internacional, *Ibid.* Stahn, C.: “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?” *The American Journal of International Affairs*, vol. 101, No 1. (Jan. 2007), p. 101, 117, por el contrario, es escéptico, tanto de la normatividad como de la calidad de norma jurídica primaria de la “responsabilidad de proteger” debido a su ambigüedad, *Ibid.*

²² La CIISE propuso tal responsabilidad como “obligación” sin precisar en su alcance y consecuencias, CIISE, (n.5), párr. 201. En el Documento Final el término “obligación” es sustituido por el de “responsabilidad” de la Comunidad Internacional precisamente para evitar darle connotaciones jurídicas. Ver modificaciones pertinentes del proyecto revisado del Documento Final de la Cumbre 2005: “Changes between the Revised Draft Outcome Document (Ping III, 10 August) and the 2005 World Summit Outcome” (15 September), at <http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1662%3E>.



4.2. 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.

Sin embargo, 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.

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 internacional²³, 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, quienes accionan representando y defendiendo sus propios intereses, y es un reflejo fiel del desbalance y asimetrías de poder de los Estados. El ejemplo más resaltante es el Consejo de Seguridad.

4.3. Los Casos

En el Documento Final se enumera 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 a parte de los mencionados²⁴. 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.

Mas 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 a 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 Art 39 de la Carta, debiendo, además, estimar de inadecuados los medios pacíficos, contar con la evidencia de que las autoridades nacionales no protegen a su

²³ Tribunal de Justicia Internacional (TJI): “Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”, Dictamen, ICJ Reports (1949), p. 174.

²⁴ Documento Final, *op. cit.*, párr. 138-140. Ver también: “Changes between the Revised Draft Outcome...”, *op. cit.*



población, y emplear medidas proporcionales. Requisitos éstos últimos que tendrán que ser concretizados mediante un procedimiento determinado para evitar su libre interpretación.

Asimismo, en el marco de la amplia facultad conferida al Consejo de Seguridad para 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 el Procedimiento de Denuncia desarrollados por la extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU y retomados por el Consejo de Derechos Humanos²⁵. La activación del Consejo de Seguridad sólo debe ser considerada como última opción, después de declararse infructuosa la solución diplomática.

4.4 Los 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 hace referencias reiteradas al término « población »²⁶. ¿Cómo se lo ha de entender entonces? En un sentido amplio “población” constituye un conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella²⁷. En un sentido más estricto, es equiparable 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 status. Esta última acepción parece ser la adoptada por los Estados, puesto que se trata de socorrer a personas que, por su posición débil y desventajosa en un conflicto armado, pueden caer fácilmente en víctimas de una o más partes “combatientes”. Problemas visibles aparecen precisamente en conflictos armados 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 demuestra el lamentable ejemplo de Racak, que fue el detonador para la intervención militar de la OTAN

²⁵ A esto Ver: Añaños Meza, M. Cecilia: “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU. ¿Un avance en el desarrollo de los derechos humanos?”, *Sistema*, No. 206 (Sept. 2008), p. 66.

²⁶ La versión en inglés se refiere a “populations”, ver: Asamblea General: “Resolución 60/1...”, *op. cit.*

²⁷ Diccionario de la Lengua Española (1992), II T., Real Academia Española, XXI Ed., Madrid.



contra Serbia²⁸. Lo mismo vale para una determinación errónea de población civil por combatientes.

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 por actos u hechos ilícitos 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.

4.5. 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 seguridad, 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 *iusinternacional*, desplegaría consecuencias distintas sobre los Estados que no sólo tienden a perpetuar la situación de desigualdad fáctica entre ellos, sino a aumentarla, poniendo a disposición de países ricos y emergentes un instrumento más de expansión económica, política, militar y cultural. Una primera consecuencia fáctica sería el desarrollo técnico y perfeccionamiento de la capacidad militar de estos países conectado con el aumento de la exportación de sus servicios civiles y

²⁸ 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 considerado 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 ver: Ranta, Helena; Rainio, Juha; Lalu, Kaisa & Penttilä, Antti: “Forensic osteological investigations in Kosovo”, *Forensic Science International*, vol. 121, no. 3 (2001). Los médicos forenses examinaron 40 cadáveres encontrados en Racak y concluyen que no existen pruebas de que civiles albanos desarmados hayan sido ejecutados por fuerzas serbias. Ver también: Klarin, Mirko: “ANALYSIS: Tribunal Judges Restrict Racak Evidence”, *Institute for War and Peace Reporting (IWPP)*, 15 October, 2009, at http://www.iwpr.net/?p=tri&s=f&o=165245&apc_state=henitri2002. Ver también O’Connell, M.E.: “American Hyper-Sovereignty from Kosovo to the “Global War on Terror”, in Bothe/O’Connell/Ronzitti (ed.) (2005): *Redefining Sovereignty*, Ardsley, New York, Transnational Publ., p. 130.



militares –lo que, a su vez, aseguraría más puestos de trabajo para sus habitantes, y por último, mayor beneficio económico. Por otro lado, la “responsabilidad de proteger” sólo sería aplicable a países pobres del Tercer Mundo o países en confrontación con potencias occidentales²⁹, e imposible a las grandes potencias, en especial, a las que tienen derecho de veto, como así lo admiten, e incluso aconsejan sus defensores³⁰. Todo ello mermaría en su neutralidad y objetividad como norma, con la consecuencia de beneficiar a los Estados intervinientes y afectar a los intervenidos en sus intereses y bienes jurídicos. Tal relación vertical entre los Estados cimienta las relaciones injustas entre el Norte y el Sur, entre ricos y pobres, agravadas ya con la globalización. Ello riñe indudablemente con el principio de igualdad soberana del Art. 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 asume, además, un rol crucial en la “responsabilidad de reaccionar”. Pero el término “comunidad internacional” es problemático por su imprecisión, a pesar de su uso frecuente y generalizado, en especial, a nivel de la ONU³¹; hecho que hace pertinente la formulación de las siguientes preguntas: ¿Es la comunidad internacional un ente definido con una voluntad determinada? ¿Quiénes la conforman: 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 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 status jurídico en el derecho internacional no ha sido suficientemente investigado, resultando ser, además, controvertido dentro del escaso estudio encontrado sobre el mismo. 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 internacionales³². 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 acciones³³. Si se le va a dar a la

²⁹ La misma ya ha sido invocada por políticos occidentales contra regímenes molestos como los de Myanmar, Zimbabue, Sudán, Corea del Norte: ver 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” (27.12.2008 -17.01.2009). Estos hechos nutren la sospecha de que se trata de un instrumento más al servicio de las políticas exteriores de las grandes potencias occidentales.

³⁰ CIISE, *op. cit.*, párr. 4.42; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 303; Thakur, Ramesh (2006): *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 258.

³¹ A esto más extenso Paulus, A. (2001): *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, München, Beck, p. 2.

³² Así Empell, H-M. (2003): *Die Staatengemeinschaftsnormen und ihre Durchsetzung*, Heidelberg, FEST, p. 429. Paulus, A., *op. cit.*, p. 329,381, para quien la comunidad internacional es un sujeto de derecho internacional pero sin la capacidad de negociar.

³³ Países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, etc., 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. Ver: Declaración del canciller alemán Gerhard Schröder sobre la situación en Kosovo: “Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Lage im Kosovo”, *Glasnost*, 24 de marzo 1999, en <http://www.glasnost.de/kosovo/990324schroeder.html> y declaración de la OTAN del 30 de enero de 1999 sobre Kosovo: North Atlantic Council: “Statement by the North Atlantic Council on Kosovo”, NATO, 20 de enero, 2009, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27459.htm. 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, no. 1 (spring 2002), p. 91.



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.

4.6. La Cuestión de la Autoridad

Dentro del concepto de la “responsabilidad de proteger” el Estado goza de cierta prerrogativa como primera autoridad, por lo menos en lo referente a la “responsabilidad de prevenir”. Teniendo el Estado una responsabilidad primaria de velar por seguridad, existencia y bienestar de su 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. El Consejo de Seguridad aparece, entonces, como una instancia vigilante de la actuación del Estado y con la facultad de actuar en las 3 áreas de la “responsabilidad de proteger”, aunque de forma y alcance distintos. En la fase de prevención, está facultado para actuar bajo el cap. VI; y en las de reacción y reconstrucción, bajo los cap. VI y VII de la Carta de la ONU. En la fase de reacción 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 cap. 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 actuar bajo un nuevo concepto dentro de los parámetros existentes de la Carta, 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 llamada “comunidad internacional”. El goce del monopolio del recurso a la fuerza no implica automáticamente que posea un título de representación de ella. 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 5 miembros permanentes, en el que se desiste al derecho de veto para asegurar la actividad del Consejo de Seguridad³⁴, no solucionaría estos problemas, sino los aumentaría; y es, además, tan ilusoria 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 por las grandes potencias occidentales. Ni tampoco éstas –en especial 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 afectarían la paz y seguridad internacional. Baste recordar los efectos calamitosos para todas las partes del conflicto de la misión de paz UNOSOM II de 1993 en Somalia.

³⁴ 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.*, Sinopsis, párr. 6.21. Ver también: Gutiérrez Espada, Cesáreo: “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*, no. 10 (2005), p. 18 [http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada(reei10).pdf) , quien propone la adopción de una “doctrina” para establecer las condiciones y parámetros de intervención en el Consejo de Seguridad.



En todo caso, la Asamblea General de la ONU -por estar 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 y organizar medidas colectivas de forma voluntaria. Para ello se haría necesaria la reactivación de la Declaración de la Asamblea General “Unión pro Paz”³⁵. Sin embargo, el recurso a medidas colectivas en base al procedimiento establecido en esta Declaración perdió sentido con la Caída del Muro de Berlín, ello debido al desbloqueo de las decisiones del Consejo de Seguridad. Su reactivación es saludable pero impracticable en el presente.

5. 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.

5.1. ¿Un Nuevo Concepto de Soberanía Estatal?

La “responsabilidad de proteger” presentada por sus promotores y defensores, postula una nueva concepción de soberanía que tiene como fin la protección humana. La soberanía, así entendida, equivale a responsabilidad en el doble sentido de respetar las soberanías de otros Estados y los derechos humanos de la propia población³⁶. En ambos casos se trata de un “deber” u “obligación” y, además, de un derecho condicional, dependiente del respeto de los derechos humanos – lo que la diferenciaría de 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 y la práctica de los Estados³⁷.

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 II Guerra Mundial. Para ello sólo hace falta referirse a las opiniones de Alejandro Álvarez como juez de la Corte Internacional de Justicia entre 1946 y 1955, quien no sólo entendía la soberanía como la dotación de derechos sino, además, como la imposición de limitaciones por la sociedad internacional en pro del interés

³⁵ Asamblea General: “Resolución 377 (V): Declaración “Unión pro Paz”, ONU, A/RES/377 (3 de noviembre 1950).

³⁶ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.35. La soberanía como responsabilidad se inspira en la frase “State sovereignty derives from individual rights”, Tesón, Fernando R. (1988): *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Ardsley, New York, Transnational Publ., p. 147. También: Deng, Francis M., et al. (1996): *Sovereignty als Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C., Brookings Institution Press, para quienes 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: *Ibid.*, p. xiii, xvii. También Thakur, *op. cit.*, p. 251. Llevando al extremo estas ideas se intenta introducir en la ONU un concepto de « soberanía individual » (de los individuos), ver: CIISE, *op. cit.*, párr. 2.13.

³⁷ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.16 ss.; 1.33, párr. 2.15.



general³⁸. 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 de soberanía imperante en el siglo XX -que para la CIISE es tradicional- se ha entendido constantemente de forma relativa, no absoluta. Entonces, no se entiende por qué la CIISE emplea un concepto restringido y superado de soberanía para rebatirla: como libertad e independencia del derecho o “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, trayendo como consecuencia, la 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”.

Aún con las limitaciones sufridas por el crecimiento de la normatividad internacional, el concepto de soberanía no ha cambiado de contenido dentro del derecho internacional³⁹, pero sí se trata de un concepto complejo con diversas acepciones. En primer lugar, la soberanía conforma la base constituyente del ordenamiento jurídico internacional⁴⁰. En segundo lugar, es el status 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 público⁴¹. En tercer lugar, se la comprende también como 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 este principio emanan otros principios y normas, como el de la no intervención, la prohibición del recurso a la fuerza y el derecho de autodeterminación 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

³⁸ Ello bajo su concepción de un nuevo derecho internacional emergente entonces. Ver: General Assembly: “Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion”, ONU (03 de marzo 1950), Opinión Disidente de M. Álvarez, apart. II, p. 13 ss, accesible en <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=31&case=9&code=gaun&p3=4>. Sobre el idealismo de Álvarez, ver: Koskenniemi, M. (1989): *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Company, p. 181.

³⁹ A diferencia de la CIISE, quien sostiene que el concepto de soberanía ha sufrido cambios fundamentales. En su informe 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, vid. Hilpold, P., *op. cit.*, p. 62; ver 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*, no. 6 (2002), p. 118.

⁴⁰ Caso Concerniente a las Actividades Militares y Paramilitares dentro y contra Nicaragua: Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), ICJ Reports, 1986, párr. 202; Asamblea General: “Resolución 2625 (XXV): Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación de Conformidad con la Carta de Derechos de las Naciones Unidas”, ONU (24 de octubre 1970); Tribunal Internacional de Justicia (TIJ): “Dictamen sobre la legalidad de armas nucleares”, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 226, párr. 21. Ver también Carrillo Salcedo, J. A. (1976): *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, Ed. Tecnos, p. 90, 95.

⁴¹ Steinberger, Hermann & Bernhardt, Rudolf (Ed.) (2000): “Sovereignty”, *EPIL* 4, Amsterdam: North-Holland, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, p. 511. Carrillo Salcedo, *op. cit.*, p. 96.



resguardarlos de ingerencias o dominio extranjero, lo que a su vez repercute en beneficio de sus poblaciones y habitantes, contribuyendo así al mantenimiento del orden y la paz internacional.

La novedad en la propuesta de la CIISE consiste en su interferencia en el concepto mismo de soberanía, el cual se ha forjado mediante la historia y está siendo sujeto a adaptaciones dentro del derecho internacional actual. Interferencia que afecta sustantivamente su núcleo esencial porque lo reduce a obligación, y con ello, provoca su transformación en otra cosa distinta de lo que es, esto es, en servidor del individuo, con la consecuencia de su desnaturalización 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 la soberanía e intervención, sin demorar en preferir ésta a costa de aquélla. Las consecuencias resultantes de tal propuesta para el derecho internacional serían enormes: su cambio de paradigma –de un derecho de coordinación a uno jerárquico–, lo que a la vez conllevaría al fenecimiento del derecho internacional existente. En realidad, no se hacía necesario recurrir a una manipulación de este concepto para elaborar la “responsabilidad de proteger”, pues ésta pudo haberse basado directamente 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 estatal en casos de emergencias humanitarias.

Aquí es oportuno preguntarse si el nuevo concepto de soberanía, esto es, como “responsabilidad”, ha sido también asumido en el Documento Final. Teniendo en cuenta de que se trata de un concepto trascendental para el derecho internacional, el cambio de su noción debe constar expresamente en el mismo. El documento Final, sin embargo, no hace referencia alguna a la soberanía en el contexto de la “responsabilidad de proteger”, 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 párrafo 139 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 confirma expresamente el principio de igualdad soberana del Art. 2(1) de la Carta y el de la soberanía de los Estados⁴². Por ello, es incierto hablar de una nueva comprensión de la soberanía a partir del mismo. Los Estados han optado llanamente por equilibrar, tanto la soberanía –en su acepción tradicional o convencional– como la protección de los derechos humanos, sin tener que hacer modificaciones en el concepto de aquélla⁴³. El

⁴² “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.*, párr. 5; “[...] y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación.” *Ibid.*, párr. 135. La Res. 1674 del Consejo de Seguridad de 2006 (“Resolución 1674...”, *op. cit.*), reafirma igualmente este principio en su parte declarativa.

⁴³ Posiciones que sí ven un cambio en el concepto de la soberanía: García Pérez, Rafael: “La ‘responsabilidad de proteger’: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 11, (2006), p. 13, en [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf); Stahn, *op. cit.*, p. 118.



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 Estados⁴⁴.

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 de Derecho Internacional (CDI), quien podrá realizar un estudio profundo de su status, considerando las apreciaciones y aportaciones de todos los Estados miembros de la ONU.

5.2. La “Responsabilidad de Proteger” y el Uso de la Fuerza

Precisamente en la cuestión del recurso a la fuerza se hacen más enérgicas las controversias sobre la “responsabilidad de proteger”. Pero este asunto está zanjado por el momento, puesto que el Documento Final sólo prevé su empleo dentro de las prescripciones existentes de la Carta. Es decir, sólo acepta la acción militar dentro del cap. VII. Para ello, se requerirá de una resolución del Consejo de Seguridad, en la que ordenará o autorizará medidas militares bajo el Art 42, después de haber determinado la comisión o peligro de comisión de uno o más de los cuatro crímenes indicados, y de haber calificado la no protección del Estado a su población como “amenaza a la paz mundial”, en base al Art. 39 de la Carta. El recurso a la fuerza está condicionado, adicionalmente, a que los medios pacíficos de solución resulten ser previamente inadecuados –requisito de la *ultima ratio*- y que exista la evidencia del incumplimiento del Estado de su deber de protección.

Con ello se puede observar que no se ha creado ninguna nueva opción jurídica al recurso a 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, siendo ilegal toda acción coercitiva en virtud de la “responsabilidad de proteger” que no haya sido autorizada por él. Entonces, los Estados han aceptado una “responsabilidad de proteger” sin avalar la doctrina del *bellum iustum* contenida en el informe de la CIISE.

5.3. La “Responsabilidad de Proteger” como Concepto, no como Norma

Otro aspecto controvertido en torno a la “responsabilidad de proteger” es su aspiración de convertirse en norma de derecho internacional, y quizás hasta en una “Carta” o “doctrina normativa multidimensional”⁴⁵. 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 formación⁴⁶. 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’.”⁴⁷

⁴⁴ A esto ver: Luck, Edward C. (2008): “Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm”, *Vereinte Nationen* vol. 56, no. 2 (2008), p. 54.

⁴⁵ Helly, D., Africa, “The EU and the R2P: Towards Pragmatic International Subsidiarity?”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, no. 1 (07 June, 2009), p. 46.

⁴⁶ Evans, Gareth: “La responsabilidad de proteger”, *Revista de la OTAN*, (invierno 2002), en www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html. Más extensivamente ver : Evans, Gareth (2008): *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington DC, Brookings Institution, p. 31.

⁴⁷ Asamblea General: “Resolución 59...”, *op. cit.*, párr. 135. El actual Secretario General Ban Ki-moon es más cauto con esta aseveración refiriéndose a la “responsabilidad de proteger” como concepto. Ver: Luck, *op. cit.*, p. 52.



Esta asunción se basa en la existencia de una “práctica creciente de los Estados, organizaciones regionales y del propio Consejo de Seguridad”⁴⁸ apreciable en las intervenciones humanitarias de Somalia, Liberia, Sierra Leona, Rwanda, Bosnia y Herzegovina y Kosovo⁴⁹.

Ciertamente, la “responsabilidad de proteger” puede surgir como norma iusinternacional en forma de tratado, costumbre internacional o principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas, de acuerdo al Art. 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 internacional -aparte del hecho excepcional de que haya tenido asiento en un tratado regional como el Acta de Fundación de la Unión Africana⁵⁰-, 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 Fría⁵¹. Los ejemplos de intervención humanitaria 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 intervinientes⁵², que hasta el presente no son justiciables por razones políticas. Precisamente la intervención militar de Kosovo fue considerada ilegal por la doctrina iusinternacional mayoritaria; cabiendo 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 recurso a la fuerza⁵³.

⁴⁸ CIISE, *op. cit.*, Sinopsis, párr. 2.24 ss.

⁴⁹ CIISE, *op. cit.*, párr. 2.25.

⁵⁰ 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 Art. 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”.

⁵¹ 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, Geljin: “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11”, *Netherlands International Law Review* vol. 53, no. 1 (2006), p. 43. También Hilpold, *op. cit.*, p. 40.

⁵² Ronzitti, N.: “The Current Status of Legal Principles Prohibiting the Use of Force and Legal Justifications of the Use of Force”, in Bothe *et al.*: *op. cit.*, p. 102; Müller-Wewel, Artur (2003): *Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht*, Frankfurt a.M, Lang, p. 247.

⁵³ “A general practice ‘accepted as law’, on which a customary norm is built according to the language of Art. 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, *op. cit.*, p. 93; Cassese, A., “Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 10, no. 1 (1999), es uno de los defensores más autoritativos de la justificación de la intervención militar de Kosovo.



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 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 concepto⁵⁴, considerando las reservas de numerosos Estados frente a ella. En su párrafo 139 expresa claramente la “necesidad” 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 debate el futuro de este concepto, por lo que no puede hablarse (aún) de su surgimiento como nueva norma en el derecho internacional⁵⁵.

Una discusión sobre la normatividad de la “responsabilidad de proteger” hace indispensable indagar sobre su necesidad normativa en el 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.

6. 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 sentido de ser capaces de generar consenso, y otro negativo, en 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 una 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.

⁵⁴ Luck, *op. cit.*, p. 52; García Pérez, *op. cit.*, p.13; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 285.

⁵⁵ En este sentido: Schaller, Ch. (2006): *Peacebuilding und “ius post bellum”*. *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*, Berlin, SWP-Studie; Stahn, *op. cit.*, p. 101.



6.1. 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 irrelevantes⁵⁶, 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”⁵⁷ y su consideración como “amenaza o riesgo” a la seguridad⁵⁸, división que guarda similitud con la de Estados “civilizados” e “incivilizados” empleada por los proponentes de la doctrina de la guerra justa.

El argumento moral fuerte de estas posiciones está en la defensa de la intervención para salvar a extranjeros en virtud del principio de solidaridad humana⁵⁹. Común en ellas es la transferencia de categorías del orden nacional al sistema internacional sin más, como ocurre, por ejemplo, con el término de “ciudadanía”, al punto de “individualizar” todo concepto en el derecho internacional⁶⁰ y convertir a éste en superfluo.

6.2. 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 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 se manifiestan en el surgimiento de nuevas formas de conflictos armados, y en “la proliferación de conflictos armados dentro de los Estados”⁶¹. Se trataría aquí de “nuevas 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 controvertida⁶². Las llamadas “nuevas guerras”, con sus 5 características, son un fenómeno que se detecta por lo menos a partir de la II Guerra Mundial y durante la Guerra Fría. Se trata, pues, de conflictos armados conocidos que sólo se han adecuado a las nuevas condiciones de la globalización y

⁵⁶ Para una comprensión general de la teoría liberal del derecho internacional, ver: Tesón, Fernando R. (1998): *A Philosophy of International Law*, Boulder Colorado, Westview Press. También ver: Slaughter, A.M.: “International Law in a World of Liberal States”, *EJIL*, vol. 6, no. 4 (1995); posiciones críticas en: Makau Wa Mutua: “Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis”, in Byers, Michael (Ed.) (2000): *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press; Alvarez, J. E.: “Do liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”, *EJIL*, vol. 12, no. 2 (2001), p. 237.

⁵⁷ Rawls, John (1999): *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press, p. 80.

⁵⁸ CIISE, *op. cit.*, p. 6, párr. 5.24.

⁵⁹ Ver: Newman, *op. cit.*, p. 105.

⁶⁰ “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.*, párr. 1.35 (la cursiva es mía).

⁶¹ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.16, 1.12, 1.23. Ver: Kaldor, Mary (2001): *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Barcelona, Tusquets Ed.; Münkler, Herfried (2002): *Die neuen Kriege*, Hamburg, Rowohlt Verlag.

⁶² Entre sus oponentes están: Matthies, V., “Eine neue Welt voller neuer Kriegen?”, *Der Bürger im Staat*, vol. 54, no. 4 (2004); Chojnacki, S.: „Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme“, in Geis, Anna (Ed.) (2006): *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden, Nomos; Brock, L., “Von der ‘humanitären Intervention’ zur ‘Responsibility to Protect’”. *Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in Fischer-Lescano, A. et al.(ed.) (2008): *Frieden in Freiheit. Festschrift für Michael Bothe zum 70tem Geburtstag*, Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 21.



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, la intervención humanitaria, en su fresca versión de “responsabilidad de proteger”, juega un papel crucial como instrumento de “civilización” y “pacificación”.

Cabe agregar que el 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 Somalia, Kosovo, Afganistán e Irak como ejemplos paradigmáticos, así como otras formas del recurso a la fuerza 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 recurso a la fuerza desatan, complican o agravan un conflicto, acarreando daños personales y materiales significables para el país intervenido y su población y, además, son capaces de cambiar su política o estructura interna estatal. Acciones que 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.

6.3. 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”, etc., para 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 misma “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.”⁶³ Si la “seguridad humana” comprende todos estos aspectos de la vida humana, entonces ¿cómo se la ha de distinguir de los derechos humanos 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

⁶³ CIISE, *op. cit.*, párr. 2.21. Ver también párr. 1.28, 1.33, 2.21.



entonces, el concepto de “seguridad humana” desarrolló otros contornos diferentes al marco empleado por el UNDP, transformando así su contenido y fines⁶⁴.

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 humanos⁶⁵, lo que complica innecesariamente el sistema normativo de la ONU, ya abultado de normas materiales y conceptos. El Documento Final sólo ha asumido la “seguridad humana” en su aspecto de libertad de temor y miseria, y al igual que la “reponsabilidad de proteger”, la tiene bajo examen, existiendo además la tarea de definirla en el futuro⁶⁶. 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 sociedad 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.

6.4. 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.”⁶⁷.

Si bien es cierto que la CIISE guarda cierta consideración del principio de no intervención, cimentado en el Art. 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. Éste último deja libertad al Consejo de Seguridad y a los

⁶⁴ 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.”, en: Shahrbanou Tadjbakhsh: “Human Security in International Organisations: Blessing or Scourge?”, *Human Security Journal*, vol. 4 (summer 2007), p. 12, en http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue4pdf/issue4_guestEditorial_Tadjbakhsh.pdf; ver también: Shahrbanou Tadjbakhsh, “Human Security : The Seven Challenges of Operationalizing the Concept, "Human Security: 60 minutes to Convince", Paris, UNESCO.

⁶⁵ Existe una tendencia de gobiernos occidentales y organizaciones internacionales de incorporar este concepto en su política exterior para dar base de justificación a sus políticas de intervención. Ver: the Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (vv.aa) (2004): “A Human Security Doctrine for Europe”, Barcelona, CIDOB, The Center for the Study of Global governance, a London School of Economics and Political Sciences (LSE) publication, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

⁶⁶ Documento Final, *op. cit.*, párr. 143.

⁶⁷ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.38.



Estados de intervenir, una vez éstos estén dispuestos a hacerlo después de haber realizado cálculos propios de intervención. La obligación de intervenir no deja tal libertad y exige que la “comunidad internacional” intervenga, bajo el riesgo de violar el derecho internacional de no hacerlo. 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 cuasi-automáticas que harían aún más ilusoria toda referencia a criterios limitadores de intervención. Estas consecuencias reales no fueron vistas por la CIISE en el corto plazo de elaboración de su informe. 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.

6.5. 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 Agustín⁶⁸ y que, en su núcleo fundamental, acepta justificaciones al uso de la fuerza en las relaciones internacionales⁶⁹. Según la misma, si el recurso a la guerra como instrumento político 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 fija 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*. Propone, entonces, seis criterios: existencia de autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectiva (posibilidad) razonable.

Estos límites dejan cuestiones abiertas en cuanto a su aplicación práctica 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”⁷⁰. 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 la legitimidad y

⁶⁸ Dorn, Walter en Simpson, Erika: Report to the Annual Joint Seminar of the Canadian Pugwash Group and Science for Peace, “The Responsibility to Protect”, University of Toronto, Toronto, A Seminar on the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty University of Toronto, 23 de marzo de 2002, en <http://www.pugwashgroup.ca/events/documents/2002/workshop-03-23-02.pdf>.

⁶⁹ Sus exponentes entre otros son: Tesón, *op. cit.*; Slaughter, Anne-Marie: “Good Reasons for Going Around the U.N.”, *The New York Times*, 18 de febrero 2003; Cassese, *op. cit.*; 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 Honrubia, Victoria (ed.) (2005): *El derecho internacional: normas, hechos y valores, liber amicorum a J. A. Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense; Gutiérrez Espada, *op. cit.*; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*; Spiermann, O.: ‘Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of *Jus Cogens*’, *Nordic Journal of International Law*, vol. 71, no. 4 (2002).

⁷⁰ 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, *op. cit.*, p. 47.



credibilidad de la doctrina de guerra justa. Sobre todo en la legitimidad que es uno de sus instrumentos poderosos.

Los criterios materiales de limitación –cualquiera que se proponga- 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 “floten” 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 el Consejo de Seguridad no está en condiciones de hacerlo. La CIISE propone, en caso de inacción de éste, 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 cap. VIII de la Carta. Pero ¿qué sucede si tampoco funcionan estas dos alternativas? 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”⁷¹. La referencia a “*otros medios y formas de acción*” de los Estados no es aclarada en su informe, lo que da pie a interpretarla como la afirmación al uso descentralizado de la fuerza para el caso de inacción de la autoridad prevista⁷². Asunción que se confirma al favorecer la CIISE la formación de coaliciones ad-hoc⁷³, 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 cuanto al uso de la fuerza y el fin humanitario. Sin embargo, 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, pues, mucho más amplia y más elaborada que la intervención humanitaria⁷⁴ y ha incorporado a ésta íntegramente. Metafóricamente se puede decir que con la “responsabilidad de proteger” fenece la doctrina de la intervención humanitaria para surgir nuevamente como una “ave Fenix” en el sistema internacional.

⁷¹ CIISE, *op. cit.*, Sinopsis. Ver también párr. 6.39.

⁷² *Ibid.*, párr. 6.28 ss.

⁷³ *Ibid.*, párr. 6.39.

⁷⁴ “Proteger’ abarca más significado que ‘intervenir’, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de *prevención y reconstrucción posterior*.” Evans, “La Responsabilidad...”, *op. cit.*



Tanto la intervención humanitaria como la “responsabilidad de proteger” tienen en sí cierta justificación siempre que no admitan *apriori* 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*.

6.6. Descuido u Omisión de Otros Problemas Vinculados al Mantenimiento de la Paz

Como propuesta liberal para las relaciones internacionales, la doctrina de la “responsabilidad de proteger” 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 Mundo⁷⁵; 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 fáctica⁷⁶ y jurídica, debilitándose seriamente la soberanía de los Estados más pobres y creciendo, aún más, la soberanía de los ricos⁷⁷; 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 climático, teniendo como a sus principales víctimas a países del Tercer Mundo; los peligros que acarrea la expansión, unilateralismo y hegemonismo⁷⁸ 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 potencias⁷⁹ en Estados de interés geoestratégico para ellas. Estos problemas, entre otros, tienen la capacidad de amenazar la paz mundial. Sin embargo, la sociedad internacional aún no está en condición de tratarlos 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 además frustrado todo intento de ventilación de los mismos desde su inicio, irónicamente por Estados del Tercer Mundo interesados en la ayuda o cooperación económica del Norte, o dependientes de ella.

⁷⁵ Ver: “Mueren a diario en el mundo 100,000 personas por hambre”, *El Malvinense*, 19 de octubre 2007, en <http://www.malvinense.com.ar/sinter/utj072007/00145.html>.

⁷⁶ En este sentido también Ayoob, M., *op. cit.*, p. 99.

⁷⁷ A lo que es atinado hablar de “hipersoberanía”. Ver: Brock, *op. cit.*, p. 24; O’Connell, *op. cit.*, p. 124.

⁷⁸ Sobre consideraciones de la hegemonía en el derecho internacional, ver: Byers, Michael, Nolte, Georg (eds.) (2003): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press; Remiro Brotons, Antonio: “Carta de las Naciones Unidas-Nuevo Orden: ida y vuelta”, en Abellán Honrubia, *op. cit.*

⁷⁹ “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 the states in order to promote some proclaimed community goal” Simpson, Gerry J. (2004): *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 5.



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 -aquéllos 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. Esta solidaridad, sin embargo, pierde todo sustento al aceptar la “comunidad internacional” las muertes diarias de un promedio de 100,000 personas por hambre y desnutrición en el Tercer Mundo⁸⁰. La solidaridad debería estar presente primero aquí, pues se trata de un problema palpable y grave por su poder destructivo de vidas humanas, y por ser una cuestión 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.

6.7. 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”, etc., 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 el contexto económico, social y político en el que se desenvuelven. Tales términos tienen gran fuerza moral y psicológica impactante en toda persona, obligando a pensar en categorías de “sanción”, “venganza”, “tribunal”, etc., 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 derecho penal internacional, siendo sólo un tribunal competente, de acuerdo a leyes existentes, el que 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 lugar común sin haber sido determinados como tales por algún tribunal competente, ello revela llanamente el alto grado de instrumentalización de los mismos.

⁸⁰ Vid. entrevista a Jean Ziegler, Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación: “El abogado del Hambre” en Instituto Argentino para el Desarrollo Económico del 08 de febrero 2008, en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2206> .



6.8. 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 país, incluyendo su sistema político interno, y hasta han desembocado en la pérdida de parte del territorio del país intervenido (Kosovo). Con ello, no sólo se hace necesario reflexionar seriamente sobre las consecuencias inmediatas, sino mediatas de estas intervenciones en los países intervenidos, considerando además, un examen de los beneficios que obtienen los intervinientes en sus empresas de intervención.

7. 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 CIISE⁸¹. 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 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, está en juego entonces, 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 precautorios 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 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

⁸¹ Stahn diferencia hasta cuatro conceptos distintos de “responsabilidad de proteger”. Ver: Stahn, *op. cit.*, p. 118.



irrupción de emergencias humanitarias, se hará necesario guardar prudencia y discreción frente a propuestas concretas de intervención, y se insistirá en solucionar la situación por medios diplomáticos y políticos dentro del cap. VI de la Carta. Aquí deberá recordarse siempre que un crimen no es crimen mientras no haya sido declarado así por una instancia judicial competente, que las violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos no deben ser vistas aisladas de su contexto económico, sociológico y político, y que precisamente en las relaciones internacionales es latente el peligro de la fácil instrumentación de una situación de emergencia humanitaria en un determinado país.

El desarrollo de un sistema coherente y eficaz de alerta temprana, requiere, por otro lado, desarrollar y reforzar las normas vigentes del derecho internacional, 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 agresión⁸², la Responsabilidad Internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos⁸³, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia⁸⁴ y por último, el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Todas ellas tienen la función vital de asegurar la paz internacional, son fruto del conceso 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.

⁸² Ver las observaciones de Remiro Brotons en cuanto al descuido de esta norma: Remiro Brotons, Antonio: "Crimen de Agresión, Crimen sin Castigo", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XIV, no. 205.

⁸³ 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: Asamblea General: "Resolución 63/117: Optional Protocol to the International Covenant

on Economic, Social and Cultural Rights", ONU, A/RES/63/117.

⁸⁴ Documento Final, *op. cit.*, párr. 134 (f).