



Tesis doctoral

**LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:
APLICABILIDAD, EFECTIVIDAD. ¿ESTARÍAMOS
HABLANDO DE UNA NUEVA EXCEPCIÓN A LA
PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA?**

Isabel García Martín

Director: Dr. Enrique Vega Fernández

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



UNED 2018



Tesis doctoral

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: APLICABILIDAD, EFECTIVIDAD.
¿ESTARÍAMOS HABLANDO DE UNA NUEVA EXCEPCIÓN A LA
PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA?

ISABEL GARCÍA MARTÍN

Licenciada en Derecho

Director: Dr. Enrique Vega Fernández

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



UNED 2018

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL



Instituto Universitario
General Gutiérrez Mellado

Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa

Tesis doctoral

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: APLICABILIDAD, EFECTIVIDAD.
¿ESTARÍAMOS HABLANDO DE UNA NUEVA EXCEPCIÓN A LA
PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA?

ISABEL GARCÍA MARTÍN

Licenciada en Derecho

Director: Dr. Enrique Vega Fernández

Tutor:

Mi agradecimiento

A mi maestro y director de tesis, Enrique Vega Fernández, coronel de Infantería y doctor en Seguridad Internacional, sin cuya inspiración, ejemplo y apoyo, esta tesis no hubiera sido posible. A mi padre, que me enseñó que con perseverancia y dedicación se consiguen todos tus sueños. A mi madre, de quien he aprendido la disciplina y la constancia, sin cuya ayuda no habría podido continuar. A mis hermanos, Javier y Carlos, por todo el tiempo que les he robado para la tesis. A las personas que trabajan en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, por haber estado ahí. A todos aquellos con los que me he encontrado en la vida, cuyas ideas y comportamientos han hecho que confirme las mías unas veces para bien y otras, para mal.

La vida es muy peligrosa. No por las personas que hacen el mal,
sino por las que se sientan a ver lo que pasa.

ALBERT EINSTEIN

ÍNDICE

PARTE I. INTRODUCCIÓN	17
1.º OBJETIVO	17
2.º HIPÓTESIS	18
3.º CONTENIDO	18
4.º JUSTIFICACIÓN	19
5.º METODOLOGÍA	19
PARTE II. APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	21
CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD HUMANA	23
1. ANTECEDENTES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	23
1.1. COMISIÓN BRANDT (1980)	25
1.2. COMISIÓN PALME (1982)	26
1.3. COMISIÓN BRUNDTLAND (1987)	29
1.4. COMISIÓN RAMPHAL (1995)	29
2. DEFINICIÓN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	33
2.1. DEFINICIONES TEMPRANAS	33
2.1.1. Informe Un programa de paz (1992)	33
2.1.2. Informe de Desarrollo humano (1993)	35
2.2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN EL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DE 1994 (PNUD)	39
2.3. CONTRIBUCIONES POSTERIORES AL INFORME DEL PNUD DE 1994	45
2.3.1. La escuela de pensamiento noruega	45
2.3.2. El Informe del Milenio (2000)	46
2.3.3. Informe La seguridad humana ahora (2003)	49
3. LAS DIFICULTADES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	55
4. CONCLUSIONES PARCIALES DE LA GÉNESIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	59
5. VISIONES RESTRINGIDA Y AMPLIADA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	60
5.1. VISIÓN CANADIENSE. CONCEPTO RESTRINGIDO DE SEGURIDAD HUMANA: LA LIBERTAD FRENTE AL MIEDO (<i>FREEDOM FROM FEAR</i>)	62
5.2. VISIÓN JAPONESA. CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD HUMANA: LA LIBERTAD FRENTE A LA NECESIDAD (<i>FREEDOM FROM WANT</i>)	64

6. NUEVOS TIPOS DE CONFLICTOS Y AMENAZAS QUE DAN LUGAR A LA APARICIÓN DEL TÉRMINO DE SEGURIDAD HUMANA	65
6.1. LA «GUERRA CONTRA EL TERROR»: ¿RESULTA SER COMPATIBLE CON LA SEGURIDAD HUMANA?	71
7. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA SEGURIDAD HUMANA	73
7.1. FACTORES A TENER EN CUENTA: CONTRAS Y PROS	73
7.2. APLICABILIDAD Y EFECTIVIDAD DEL TÉRMINO	77
8. CONCLUSIÓN	80

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA HASTA LLEGAR A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

1. SOBERANÍA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN	83
2. SOBERANÍA RESPONSABLE	86
2.1. ORIGEN DE LA SOBERANÍA COMO RESPONSABILIDAD	86
2.2. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL PARA LA CUMBRE DEL MILENIO (2000)	88
2.3. INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS DE DICIEMBRE DE 2001 (CIISE)	93
2.3.1. Elementos de debate de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)	95
2.4. INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL. UN MUNDO MÁS SEGURO: LA RESPONSABILIDAD QUE COMPARTIMOS	103
2.4.1. Dudas que deja abiertas el informe del Grupo de Alto Nivel	107
3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS	110
3.1. LA PROPUESTA DEL SECRETARIO GENERAL	110
3.2. DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE DE 2005	115
3.3. EL DESARROLLO POSTERIOR A LA CUMBRE DEL MILENIO DE 2005	120
3.3.1. Informe A/63/677: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, de 12 de enero de 2009	120
a. Los tres pilares fundamentales de la responsabilidad de proteger	123
3.3.2. Los informes posteriores del secretario general y los debates de la Asamblea General	129
a. Informe 2011. Las organizaciones regionales en la prevención	131
b. Informe 2012. La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva	134
c. Responsabilidad de proteger y protección responsable	137
d. Informe 2013: responsabilidad del Estado y prevención	142
3.3.3. Informes de 2014, 2015, 2016, 2017	144
a. Informe 2014. Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger	145

b. Informe 2015. Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger	148
c. Informe 2016. Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger	151
d. Informe 2017. La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención	157
3.3.4. Los Principios de Kigali	158
3.4. CONCLUSIONES	160

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE ALGUNAS CUESTIONES BÁSICAS **163**

1. APLICACIÓN PRÁCTICA FRENTE A FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	163
1.1. EVOLUCIÓN DOCTRINAL DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	163
1.2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS: SU NATURALEZA JURÍDICA, DOCTRINAL Y NORMATIVA	164
1.3. CONTENIDO Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER QUE LLEVAN A SU APLICACIÓN PRÁCTICA; PLANTEAMIENTO DE ALGUNAS CUESTIONES	167
1.3.1. Responsabilidad de prevenir	169
1.3.2. Responsabilidad de reaccionar	174
a. El criterio mínimo de causa justa	175
b. Otros criterios precautorios	176
1.3.3. Responsabilidad de reconstruir	178
2. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE SU APLICABILIDAD	180
2.1. LEGALIDAD-LEGITIMIDAD DEL USO DE LA FUERZA	180
2.2. PROBLEMA DEL DERECHO DE VETO	186
3. CONCLUSIONES	190

PARTE III. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y EFECTIVIDAD **195**

CAPÍTULO 4. LOS ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: KOSOVO (1999), IRAK (2003), EL DERECHO DE INJERENCIA Y EL USO DE LA FUERZA **197**

1. KOSOVO 1999	197
1.1. ANTECEDENTES	197
1.2. LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL MARCO DEL CAPÍTULO VII DE LA CARTA: EL USO DE LA FUERZA	200
1.3. LA ACTUACIÓN DE LA OTAN DENTRO DEL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA COMO ORGANISMO REGIONAL	204
1.4. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA OTAN	207

1.4.1. Argumentación de intervención por represalias e interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas	208
1.4.2. Argumentación de intervención por motivos de humanidad	209
1.5. ANTE LA JUSTIFICACIÓN DE LA OTAN DE INTERVENCIÓN POR MOTIVOS HUMANITARIOS: ¿CUÁL ES LA RESPONSABILIDAD PENAL ANTE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS?	212
1.6. CONCLUSIONES	215
2. IRAK 2003	216
2.1. CONDICIONANTES PREVIOS QUE LLEVARON AL USO DE LA FUERZA EN LA GUERRA DE IRAK (2003)	216
2.2. LOS ATAQUES TERRORISTAS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LA GUERRA DE AFGANISTÁN 2001-2002. EL USO DE LA FUERZA EN LEGÍTIMA DEFENSA ANTICIPATORIA	219
2.3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS (2002 Y SU REVISIÓN 2006) Y SU CONCEPTO DE GUERRA PREVENTIVA. INTERPRETACIÓN ERRÓNEA DEL USO DE LA FUERZA	225
2.4. LA GUERRA DE IRAK DE 2003	229
2.5. CONCLUSIONES	235
3. CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: EL DERECHO DE INJERENCIA Y EL USO DE LA FUERZA	236
<u>CAPÍTULO 5. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA CRISIS DE LIBIA EN 2011</u>	<u>241</u>
1. LA CRISIS LIBIA: LOS HECHOS	241
1.1. LIBIA HASTA EL ESTALLIDO DE LA CRISIS	241
1.2. EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO	243
2. CONSIDERACIONES A LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES 1970 (2011) Y 1973 (2011)	246
2.1. LA RESOLUCIÓN 1970 (2011). RÁPIDA ACTUACIÓN TRAS LOS HECHOS. ¿POR QUÉ EN ESE MOMENTO?	247
2.1.1. ¿Es un caso de responsabilidad de proteger?	249
2.1.2. El debate que originó cierta controversia	250
2.1.3. El propósito de la Resolución 1970 (2011)	252
2.2. LA RESOLUCIÓN 1973 (2011). ¿REPRESENTA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN HUMANA?	252
2.2.1. Acciones iniciales	253
2.2.2. ¿Se implementó correctamente?	254
2.2.3. Interpretación amplia y estricta de la resolución	257
2.2.4. Conclusión del análisis de la Resolución 1973 (2011)	260

3. CONCLUSIONES A LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL CASO DE LIBIA (2011)	261
<u>CAPÍTULO 6. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO ACTUACIÓN TEMPRANA: BURUNDI 2015</u>	<u>285</u>
1. INICIO DE LA CRISIS. EVOLUCIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS	285
2. APLICACIÓN DE MEDIDAS A LA LUZ DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	291
2.1. RESPUESTAS CONCRETAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	291
2.1.1. La Unión Africana y su determinación en aplicar la responsabilidad de proteger	291
a. ¿Cuáles son entonces los impedimentos que surgen en la Unión Africana para aplicar la responsabilidad de prevenir?	293
b. Rechazo al despliegue preventivo. ¿Fallo en la responsabilidad de prevenir?	295
2.1.2. Actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. ¿Actuación tardía de la responsabilidad de prevenir?	297
3. CONCLUSIONES: ¿HASTA QUÉ PUNTO SE HA PODIDO LLEVAR A CABO LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR?	300
<u>CAPÍTULO 7. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ALEGANDO EL USO DE LA FUERZA</u>	<u>303</u>
1. COSTA DE MARFIL (2011)	303
1.1. EXPLICACIÓN DEL CONFLICTO	303
1.2. REACCIÓN O INACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	306
1.3. INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	308
1.4. CONCLUSIÓN: ¿SE HA IMPLEMENTADO DE MANERA EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER?, ¿HA REPRESENTADO UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN, UN SUBTIPO DE EXCEPCIÓN AL USO DE LA FUERZA?	309
2. SUDÁN DEL SUR (2013)	311
2.1. EXPLICACIÓN DEL CONFLICTO	311
2.2. REACCIÓN O INACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. REACCIÓN SIN USO DE LA FUERZA	314
2.3. INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	316
2.4. CONCLUSIÓN: ¿SE HA IMPLEMENTADO DE MANERA EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER?, ¿HA REPRESENTADO UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN, UN SUBTIPO DE EXCEPCIÓN AL USO DE LA FUERZA?	317
3. CONCLUSIONES A LA LUZ DE LOS CASOS EXPUESTOS	319
<u>IV PARTE. CONCLUSIONES FINALES</u>	<u>321</u>
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>323</u>

PARTE I. INTRODUCCIÓN

1.º OBJETIVO

El objetivo de esta tesis es comprobar la efectividad y aplicabilidad de la responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional.

Tras el final de la Guerra Fría estamos asistiendo a un cambio en las relaciones internacionales. De la bipolaridad materializada en diferentes frentes tras la Segunda Guerra Mundial hemos pasado a una multipolaridad. Además de la desaparición de la bipolaridad, han tomado especial protagonismo, desde los años noventa del pasado siglo XX, los conflictos internos de carácter étnico o religioso, que han afectado o pueden afectar a terceros países y en gran parte caracterizados por la vulneración de derechos humanos y la comisión de crímenes proscritos por el derecho internacional.

La población civil se ha visto afectada por estos cambios y ha sufrido atrocidades masivas causadas por su propio Estado. Como ejemplos se podrían considerar el genocidio de Ruanda en 1994 y en la antigua Yugoslavia en 1995, donde por la pasividad o inacción del Consejo de Seguridad no se protegió adecuadamente a la población. En 2001 la comunidad internacional empezó a reaccionar y desde la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados se planteó que el concepto de soberanía estatal debía cambiar para pasar a una soberanía responsable. Es decir, la seguridad del individuo debía ser primordial y si el Estado no protegía a su propia población la comunidad internacional tenía el deber y la responsabilidad de protegerla. De ahí surgió el concepto de responsabilidad de proteger, y a partir de entonces la mayoría de las misiones y resoluciones que el Consejo de Seguridad viene emitiendo van en este sentido. El concepto está implantado y como dice Gareth Evans (2015) está para quedarse, por lo que las operaciones que se llevan a cabo se están desarrollando en función de esto. El objetivo de la tesis es comprobar, primero con una parte teórica el concepto y luego con casos prácticos, que realmente es eficaz y se está llevando a cabo de manera correcta.

2.º HIPÓTESIS

La hipótesis que pretende comprobar esta tesis es que como resultado de este nuevo concepto de responsabilidad de proteger asumido por el Consejo de Seguridad, se podría considerar la aparición de una tercera excepción a la prohibición del uso de la fuerza, añadida a la de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y a la de la autorización del Consejo de Seguridad para «mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional» del artículo 42 de la misma Carta, esta vez para impedir la comisión de graves delitos sancionados por el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos cometidos en el contexto de un conflicto de carácter interno.

Al haber evolucionado los conflictos y las relaciones internacionales, con la responsabilidad de proteger se estaría autorizando el uso de la fuerza para intervenir en guerras civiles.

3.º CONTENIDO

Para entender la aparición del concepto de responsabilidad de proteger, en la segunda parte de la tesis se analizan los aspectos básicos de la misma. En el capítulo 1 se estudia la seguridad humana, como un elemento dentro de la responsabilidad de proteger. En este capítulo se observa la evolución del concepto de seguridad hasta llegar a la prioridad que supone la seguridad del individuo. En el capítulo 2 se detalla la evolución que ha sufrido el concepto de soberanía hasta llegar a una soberanía responsable, como elemento clave dentro de la responsabilidad de proteger. De ahí, tras la afirmación de la soberanía como responsabilidad se examina el nacimiento de la responsabilidad de proteger en el marco de Naciones Unidas, tras lo cual se analizan los informes relativos a la responsabilidad de proteger hasta agosto de 2017, fecha del último informe publicado del secretario general. De todo esto surgen algunas cuestiones básicas que se estudian en el capítulo 3, con respecto a los problemas que conllevaría su aplicación dado que la puesta en el terreno de la responsabilidad de proteger plantea una serie de dudas a nivel jurídico.

La parte tercera consiste en una serie de casos prácticos desde sus inicios hasta hoy día. En el capítulo 4 se escogen los casos de Kosovo (1999) e Irak (2003) no como ejemplos de aplicación de la responsabilidad de proteger sino como los inicios por los que la comunidad internacional se planteó el concepto. Con ello pasamos al año 2011 en el capítulo 5 donde se trata el conflicto de Libia (2011) visto como ejemplo paradigmático de la primera vez que se invocó una operación de uso de la fuerza bajo el paraguas de la

responsabilidad de proteger. Tras lo cual en el capítulo 6, se distingue el conflicto de Burundi (2015). El motivo de plantearse este caso se debe a que dentro de los principios y elementos específicos que abarca el concepto están la responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir. Es importante comprender cómo reacciona la comunidad internacional ante los conflictos no solo con el uso de la fuerza sino con la prevención y la alerta temprana. Por lo que hay que considerar la crisis de Burundi (2015) donde se intentó poner en práctica una responsabilidad de prevenir. Finalmente, en el capítulo 7 se comparan dos casos en los que se alegó el uso de la fuerza en función de la responsabilidad de proteger, en el primero de Costa de Marfil (2011) con éxito y en el segundo de Sudán del Sur (2013) que todavía sigue sin resolverse.

4.º JUSTIFICACIÓN

La tesis presenta, como puede verse, una investigación ambiciosa consecuencia de un doble impulso investigador. Por un lado, motivado por la propia biografía de la autora, que a lo largo de sus estudios de derecho le llevó a especializarse en el derecho internacional y el derecho de los conflictos armados, sintiendo la inquietud de querer comprender las razones que llevan a estas situaciones. Y como resultado, el segundo impulso investigador sería la sorpresa que a la autora de esta tesis le sigue produciendo que, a pesar de las atrocidades y sufrimientos acaecidos a las poblaciones, la comunidad internacional parece no querer prevenir y evitarlos, y le cuesta reaccionar. La memoria histórica sobre los genocidios y crímenes de guerra parece no existir y como bien dijo Santayana «quien olvida la historia está condenada a repetirla».

5.º METODOLOGÍA

La metodología seguida en la segunda y tercera partes de la tesis, en la que como se ha mencionado se intenta demostrar la efectividad de la responsabilidad de proteger y se plantea la aparición de una tercera excepción al uso de la fuerza, ha consistido en la descripción teórica y doctrinaria de la responsabilidad de proteger. En la parte segunda a través de una selección de autores, resoluciones del Consejo de Seguridad, de la Asamblea y del secretario general de Naciones Unidas e informes de comisiones internacionales que han permitido entender las características del nuevo concepto. En la tercera parte de la tesis se ha seguido el análisis y comprensión de unos determinados conflictos y su estudio se ha realizado a través de resoluciones del Consejo de Seguridad,

de la Asamblea y del secretario general de Naciones Unidas e informes de comisiones internacionales.

**PARTE II. APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER**

CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD HUMANA

1. ANTECEDENTES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

Como antecedentes al término de seguridad humana se podría decir que antes de las dos guerras mundiales, el concepto de seguridad se enmarcaba en los términos de Estado-nación, integridad territorial de los Estados y soberanía estatal. Principios que se mantenían a lo largo del tiempo por lo establecido en el Tratado de Westfalia de 1648, donde se fijaron las bases de un nuevo orden en Europa. La palabra seguridad y el logro de una libertad sin miedo y sin miseria fueron mencionados en la Carta del Atlántico el 14 de agosto de 1941, suscrita por el primer ministro de Gran Bretaña *sir* Winston Churchill y el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, donde se marcaron los planes ideológicos de la Segunda Guerra Mundial y se propuso crear una paz de los pueblos fundada en la seguridad colectiva y en la libertad sin miedo y sin pobreza (Pereira y Martínez, 1995).

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, empiezan a surgir perspectivas amplias del término de seguridad. Así, en 1945, Edward R. Stettinius, como secretario de Estado de Estados Unidos, informando a su Gobierno de la conferencia celebrada en la ciudad de San Francisco —conferencia predecesora de la Organización de Naciones Unidas—, identificó dos componentes de la seguridad. De esta manera la seguridad ya no se fundamenta exclusivamente en la territorialidad, el poder militar y la soberanía de los Estados, sino en lograr la paz a través de la libertad frente al temor y la necesidad.

En la Carta de Naciones Unidas (1945), el término de seguridad del que se habla es de seguridad colectiva, es decir, la seguridad de los Estados se consigue evitando la agresión de un Estado a otro mediante la acción colectiva por los procedimientos establecidos en la Carta. Aquí, el Estado que comete una agresión es tratado de la misma manera que los que cometen un delito en el derecho interno de los Estados. Así, según se estableció, conlleva un pacto por parte de todos los países que participan de la protección de esta seguridad colectiva, para adoptar las medidas coercitivas que estimen pertinentes e incluso la utilización de la fuerza militar contra el Estado agresor que viola los derechos de otro; principio que se recoge en la Carta de Naciones Unidas y otras organizaciones de carácter regional. Según Wolfers (1959, p. 183) no se trata de prever una defensa

contra los enemigos de por sí, sino de protegerse contra potenciales agresores que pudieran atacar algún Estado. La seguridad es vista como un todo, como una colectividad, de manera que si ocurre alguna amenaza de alguno de sus miembros, supone una amenaza para todos. Esto implica que tu aliado se puede convertir en tu enemigo si se transforma en un Estado agresor, y *a contrario sensu*, tu rival histórico puede ser objeto de tu defensa incluso si es atacado por un aliado tuyo. Según Gärtner (1992, p. 242) la seguridad colectiva es todos contra uno, donde para hacer frente a las agresiones los Estados han de aliarse, y que implica el compromiso de los Estados de estar dispuestos a acudir y ayudar a cualquier miembro que sufra alguna agresión.

Sin embargo, para que el sistema de seguridad colectiva sea eficaz debe contar con la participación de todos los Estados miembros, teniendo en cuenta que la misma no es incompatible con las alianzas que pudiera haber de carácter regional. Así, la construcción de un sistema de seguridad colectiva se basa en un complicado juego de equilibrio entre decisiones políticas, jurídicas y actuaciones militares. Hay que tener en cuenta que los intereses comunes que se encuentran en un sistema de seguridad colectiva son bastante difusos. En una alianza de seguridad colectiva cada Estado miembro tiene sus intereses, de ahí que los procedimientos de actuación sean diferentes.

La seguridad en el plano teórico tiene en cuenta la escuela de pensamiento realista y como contradicción el pensamiento idealista, lo que da como resultado un debate teórico en el campo de las relaciones internacionales. El pensamiento realista ve la seguridad como una consecuencia del poder de los Estados. Para conseguir un papel de dominio en el ámbito internacional el Estado necesitará de la seguridad. Por lo tanto, hablamos de dos elementos: poder y Estado, es decir, todo ello en un plano estatal de conseguir una posición de dominio. En cambio, los idealistas ven la seguridad como un fin para la paz. Sin seguridad no hay paz y la paz da seguridad.

En los años sesenta se da la doctrina de la seguridad como una única dimensión militar de nivel estatal, hablando de un concepto de seguridad nacional, que cobra bastante fuerza y con bastantes críticas. Wolfers (1952) caracteriza la seguridad nacional como la ausencia de amenazas a valores adquiridos. Ante la vaguedad de la definición al decir «ausencia de amenazas», la redefinió como una baja probabilidad de daño a valores adquiridos. Es decir, se podría entender la seguridad como la respuesta ante la amenaza de ataques militares y las políticas de disuasión que desarrollarían los Estados. Los teóricos ven carencias en el término de seguridad (ya que hasta entonces, solo se miraba desde el plano militar y estatal) y se intenta ampliar el concepto a varios ámbitos. Así,

según Schultze (1973, pp. 529-530) el término de seguridad nacional no se define de manera clara y precisa, sino que tiene múltiples riesgos y es difícil adivinar el origen de estos.

En los años ochenta es cuando el concepto de seguridad se reinventa. Hay que tener en cuenta las circunstancias históricas que se vivían a primeros de los años ochenta. Un tiempo de bipolaridad entre dos bloques, Estados Unidos y la Unión Soviética. En aquel tiempo era prioritaria la carrera de armamento y dominar el sistema internacional cada uno con su respectiva ideología. Un tema clave después de la Segunda Guerra Mundial en el área de la seguridad internacional fue el miedo a un posible enfrentamiento nuclear entre estas dos potencias. A pesar de la importancia de los medios económicos, políticos e ideológicos para justificarse, usaban la fuerza militar y sobre todo la disuasión nuclear como piezas clave para desarrollar sus políticas de seguridad. Hablamos de la época de la Guerra Fría, a pesar de los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre el control del armamento.

1.1. Comisión Brandt (1980)

En los trabajos teóricos que se hicieron en los ochenta, se empieza a vislumbrar un nuevo concepto de seguridad, y así se ve en sucesivas comisiones que se explican a continuación. En la llamada Comisión Brandt (1980), la génesis de la misma se debe al presidente del Banco Mundial McNamara en 1977, quien propuso su creación. Aunque su verdadero nombre fue Comisión Independiente para Problemas de Desarrollo Internacional (ICIDI en sus siglas en inglés), se la conoció popularmente por el apellido de quien la presidía. Dicha comisión presentó dos informes: *Norte-Sur: un programa para la supervivencia* en 1980 y *Crisis común: Norte-Sur cooperación para la recuperación mundial* en 1983; aunque para el objeto de esta investigación esta tesis se centra en el primer informe. Los miembros de la comisión fueron mayoría clara de países del Tercer Mundo frente a los países industrializados, para poder escuchar de primera mano los distintos puntos de vista e intereses de estos y demostrar así un cambio de realidad. Se trataron temas de política de desarrollo, energía, materias primas y ecología. Temas primordiales teniendo en cuenta la bipolaridad Norte/Sur y el desarme.

Aparecen en el informe nuevas dimensiones de la seguridad, especialmente las del desarme y el desarrollo; se habla de un nuevo concepto de seguridad desde el que se recomienda adquirir un entendimiento más amplio de ella y no ceñirla solo al campo militar. Willy Brandt, presidente de la comisión, en su extensa introducción mencionó

que donde hay pobreza y necesidades como el hambre no puede haber paz. Desde un punto de vista ético da igual si se muere de hambre o por la guerra debido a la insensibilidad de los demás. La seguridad no se puede alcanzar con un desarrollo del armamento (el sentido estricto de la defensa) sino que habría que establecer relaciones pacíficas entre las naciones y solucionar los problemas militares y no militares. Para esta comisión, el contexto en el que se encuentra con una carrera de armamentos (donde cada participante actúa en nombre de la seguridad nacional) ha provocado que la posibilidad de peligro para la humanidad sea efectiva (Informe Comisión Brandt, 1980).

La comisión avanzó en las relaciones entre la seguridad y el desarrollo, ya que cuanto más diferencia hubiera entre países desarrollados y países pobres, más inestabilidad habría. Se propone el establecimiento de una fuerza que siendo respetada y conocida por todos como es Naciones Unidas, pueda tener los mecanismos para mantener la paz y prevenir conflictos militares a través de políticas de desarrollo. Con estas medidas y reforzando el papel de Naciones Unidas en asegurar la integridad de los Estados, se debería provocar una reducción del gasto militar nacional y así obtener más recursos para el desarrollo; aunque la práctica de aquel momento demostró que las fuerzas militares de Naciones Unidas no fueron suficientes para la prevención del conflicto. Se establecen también nuevos planos de seguridad como la seguridad alimentaria. Así, esta debería estar asegurada por reservas de emergencia y una facilidad en la financiación de los alimentos (Informe Comisión Brandt, 1980). La comisión concluye con un programa urgente de medidas en un plazo de cinco años, cuyos principales elementos serían: la transferencia masiva de recursos hacia los países más pobres, una estrategia energética internacional adecuada con medidas de ahorro energético, un programa alimenticio mundial seguro a largo plazo con el fin de incrementar la producción de alimentos en países en vías de desarrollo, y reformas en el sistema económico internacional (Informe Comisión Brandt, 1980, 2009). Por lo que las conclusiones de la comisión son ambiguas y con medidas poco efectivas y utópicas, aunque hay que darle su importancia ya que fue uno de los primeros intentos de cambio hacia una geopolítica global con una nueva terminología de seguridad más amplia, relacionando la seguridad y el desarrollo.

1.2. Comisión Palme (1982)

En 1982, una comisión independiente de Naciones Unidas, comisión en desarme y seguridad, presidida por el primer ministro sueco Olof Palme, dio a conocer el término «seguridad común». Aglutinó figuras políticas públicas de varios países de Europa, Asia,

África y América, en concreto de 17 países llegándose a reunir en el curso de 18 meses y como consecuencia, el término de seguridad se reformuló. Entre otros miembros destacados de la comisión estuvieron Giorgi Arbatov, Egon Bahr, David Owen y Cyrus Vance. Por razones que no se dijeron el ministro francés suspendió su asistencia en enero de 1982. Al informe se le acompañó un anexo con la propuesta de Egon Bahr, planteando la retirada de todo armamento nuclear en Europa de países que no lo desarrollaban. Así, la comisión señaló que no esperaba por parte de ninguna de las fuerzas un desarme nuclear unilateral, sino un llamado equilibrio de desarme entre ambas. Es más, la comisión señaló que las superpotencias no deberían adquirir más capacidad militar que señalase alguna intención de acción exterior. Para esta comisión, según se señala en el prólogo, la seguridad de todas las naciones, en la era nuclear en la que se vive, se logra a través de una seguridad común. Esto se entiende en Estados con capacidad nuclear y capacidad de destrucción mutua. De ahí que surja el concepto de seguridad común como un elemento de seguridad internacional para evitar la destrucción y que solo se puede conseguir de manera conjunta.

Esta comisión analizó los términos de la seguridad bajo Naciones Unidas y sostuvo que la seguridad se consigue mediante la cooperación y el desarme, estableciendo asimismo que la carrera nuclear y el deseo de destrucción recíproca acabarían con la civilización, por lo que planteaba una oposición a la guerra en base a las armas nucleares. Seguridad común implica el abandono de la política de disuasión nuclear entre las principales potencias. Como señalaba el informe, los Estados no pueden reforzar su seguridad a costa de otros, solo es posible conseguirlo conjuntamente, por lo que uno de los aspectos fundamentales de la seguridad común es el desarme. Sobre esta idea el Informe Palme afirmaba que habría que buscar otra manera de conseguir la estabilidad que no fuera a través de los armamentos. Un modo de garantizar esa estabilidad y seguridad sería a través de procesos positivos donde haya una cooperación de todas las naciones que lleve al desarme.

Para el cumplimiento de todo lo comentado los Estados deberían adoptar las siguientes medidas o principios:

- Todas las naciones poseen el legítimo derecho a su seguridad.
- La fuerza militar no es un instrumento legítimo para la resolución de disputas entre las naciones.
- La moderación es una medida necesaria en las políticas nacionales.

- La seguridad no se puede lograr a través de la superioridad militar.
- La reducción del armamento es una acción necesaria para la seguridad común.
- Se debe evitar los vínculos entre las negociaciones de tratados de armas y las acciones políticas.

Por lo que se aprecia para esta comisión, el término de seguridad se encuadra dentro de un ámbito militar, a pesar de haber una relación entre el coste militar y la seguridad de los países. Es más, según esta comisión, la seguridad común está focalizada en la restricción del armamento nuclear (desarme) y en elaborar políticas de control de armas y políticas de desarme. De este modo la seguridad común se entiende como seguridad entre Estados y sus acciones de desarme nuclear. Así, queda muy acotado el término y alejado de la seguridad humana ya que no se centra en las personas sino en las relaciones entre Estados.

La seguridad común recibe también la denominación de seguridad compartida (definida por Egon Bahr) y nace de las relaciones que se venían desarrollando entre Este/Oeste. Ya que era imposible resolver el conflicto nuclear en el que se hallaban inmersos, se hace necesaria la implantación de políticas de desarme. De esta manera, Michael Lucas (1992) define la seguridad compartida como la intención de los decisores políticos y militares de que en sus políticas de seguridad deben incluir la opinión del oponente y llegar a un acuerdo mediante un tratado de control del armamento. Así, se ejemplifica este tipo de seguridad común en los últimos años ochenta con la cooperación entre el Este y el Oeste resolviendo conflictos regionales.

Para la Comisión Palme, su mensaje principal (además de un número determinado de recomendaciones sobre desarme y control del armamento) fue que la seguridad dada en una situación de anarquía junto con altos niveles de armamento puede causar en ambos bandos relaciones políticas tensas (Informe Comisión Palme, 1982, p. 138). Además, este concepto de seguridad fue reconocido como una seguridad interdependiente, de ahí la advertencia de que la seguridad solo se puede lograr mediante acciones comunes. Este concepto recibió numerosas denominaciones tales como seguridad compartida (*security partnership*), seguridad mutua (*mutual security*), seguridad recíproca (*reciprocal security*) o seguridad cooperativa (*cooperative security*). Lo que se indica viene a ser que la seguridad común es un concepto restringido basado en la creación de medidas de confianza mutua entre ambos bandos. En relación a estas medidas de confianza, se han dejado ver en el terreno práctico como la iniciativa de la OTAN de 1994, la llamada

Partnership for Peace (Asociación para la Paz), con el objetivo de aumentar la estabilidad en Europa. Hay que mencionar que según algunos autores que participaron en la Comisión Palme, defendían ampliar el concepto de seguridad común, incluyendo la seguridad en el Tercer Mundo, la seguridad ecológica, etc.; se entienden como ideas vistas desde el campo teórico y complicadas de llevar a la práctica, con una definición amplia del concepto de seguridad común.

1.3. Comisión Brundtland (1987)

La Comisión Brundtland de 1987, sobre medio ambiente y desarrollo, establecida por Naciones Unidas en su Resolución de la Asamblea General 38/161, tenía el objeto de analizar y tratar asuntos de medio ambiente y desarrollo y poder hacer así recomendaciones en la futura agenda global para el cambio. En su informe *Nuestro Futuro Común* popularizó el concepto de desarrollo sostenible e implantó en la conciencia popular temas de desarrollo y medio ambiente. Gracias a esto se produjo un nuevo marco político de dimensiones económicas sociales y medioambientales. La degradación del planeta, la deforestación, los cambios medioambientales que como consecuencia afectan al clima y al ecosistema, se convierten en un peligro global, en una amenaza para todos, por lo que la seguridad en este aspecto debe ser vista de una manera global, ya que los Estados no pueden afrontarla de manera independiente. Según el informe de la comisión la degradación del medio ambiente supone una amenaza a la seguridad nacional mucho más que los conflictos armados (Informe *Nuestro Futuro Común* A/42/427, 1987, p. 22). Según la comisión, los esfuerzos por mantener la protección del medio ambiente hechos hasta ahora han quedado anticuados y han aumentado la inestabilidad y como consecuencia la inseguridad. Esta seguridad ya no se debe limitar al campo militar ya que hay una relación directa entre la seguridad y el desarrollo sostenible y el medio ambiente, y debe buscarse a través del cambio.

1.4. Comisión Ramphal (1995)

También, aunque sea ya en los años noventa habría que mencionar a la llamada Comisión Ramphal de 1995, donde se estableció la relación entre seguridad y democratización a escala mundial, acuñándose el término de seguridad global. Propugnaba acciones colectivas para establecer las normas e instituciones de seguridad que tuvieran la potestad de controlar las causas y los efectos de los problemas nacionales y transnacionales, es decir, una gobernanza global. El fin de esta comisión estuvo fuertemente influido por una

nueva era de la globalización, en la que no había otra alternativa que trabajar juntos para poder crear un mundo mejor. Así, la comunidad internacional asumiría una mayor responsabilidad colectiva en una amplia gama de áreas como la militar, de seguridad, social, económica, desarrollo sostenible, promoción de la democracia, derechos humanos y reducción de la desigualdad (Lapeyre, 2004). La comisión desarrolló sus ideas y propuestas del concepto de seguridad global, estableciendo un traspaso de un mundo de Estados a un mundo de personas, donde se pasa de una seguridad convencional de cada Estado a una seguridad mundial de las personas. Por lo que se aprecia en esta comisión, hay un paso más adelante en el concepto de seguridad, no solo una seguridad común, ampliándose su campo de actuación (no estrictamente militar) a toda la población mundial; no se acota a los Estados y pasa a ser una seguridad mundial de personas, abarcando inseguridades tales como guerra, hambre, enfermedades. En enero de 1995, la comisión publicó su informe *Nuestra vecindad global*, el título y objeto del informe reflejan la realidad de una comunidad de seres humanos que tienen la esperanza de desarrollarse dignamente, donde la gobernanza global tiene mucho que contribuir. Así, la comisión en su informe se hace eco de las nuevas creencias según las cuales la gente vive en un mundo global e interdependiente.

Hemos de mencionar que en el campo intelectual, una contribución importante por parte de la comisión fue un nuevo concepto de seguridad. Se concluyó que se tenían que establecer gestiones de gobernanza global para responder a las amenazas de la seguridad de las personas, y se sugirió que aun habiendo un consenso por parte de Naciones Unidas para actuar en casos de amenazas graves a la seguridad de las personas, está por otro lado su contraposición, como el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas de no injerencia e intervención en los asuntos de otros Estados. Así, hizo un llamamiento a una adaptación a los principios de respeto a la soberanía de otros Estados y no intervención, en el sentido de reconocer que tiene que haber un equilibrio de los derechos de los Estados con los derechos de la gente, de los intereses de las naciones con los intereses de una «vecindad global» (Comisión Gobernanza Global, Informe *Nuestra vecindad global*, 1995). Se propuso, para estas situaciones, una enmienda a la Carta de Naciones Unidas que permitiera las intervenciones basadas en razones humanitarias, pero restringidas a casos que a juicio del Consejo de Seguridad (un Consejo de Seguridad que se tendría que reformar) constituyeran una violación a la seguridad de las personas, hasta tal extremo que requirieran una respuesta internacional. Vemos como el concepto de seguridad se

amplía a una visión basada en la seguridad de la gente, aproximándose al concepto de seguridad humana.

De esta manera la seguridad global (*comprehensive security*) se basa en una noción multidimensional. Para Michael Lucas (1992) son formas de cooperación institucionalizadas entre antiguos antagonistas políticos. Dicho término fue ampliamente desarrollado por la OSCE (antes de 1995 CSCE¹); tras la caída del muro de Berlín en 1989, con la aparente desaparición de la tradicional división Este/Oeste de la Guerra Fría, la terminología de la seguridad hasta entonces requería una revisión. De hecho, es la falta de una visión filosófica y estratégica global más que la falta de una reforma institucional lo que lleva al deterioro de las instituciones existentes, y a que surjan nacionalismos agresivos y conflictos étnicos, por lo que se hace necesario un cambio en la percepción de los objetivos e instrumentos que componen la seguridad. La seguridad ya no se puede definir únicamente en términos militares. La OSCE incluye en la definición de seguridad términos económicos, sociales, políticos, humanitarios y ecológicos, donde la protección de los derechos humanos y las libertades es fundamental para una seguridad global de todos. Así queda patente en la Declaración de Helsinki del 10 de julio de 1992 (apartados 8 y 21).

Desde la Carta de París para una «Nueva Europa» de 1990 hasta el Consejo de Ministros de Roma de 1993, la OSCE ha enfatizado su interés en el cambio dentro de Europa, no solo realizar o proporcionar un fórum de análisis, valoración y diálogo sino que llegue a ser operacional y efectivo (Declaración de Helsinki, 1992, apartado 18). Por lo que, según la OSCE, podemos delimitar que son varios los componentes de la seguridad global: la seguridad es indivisible, inseparable y está ligada a la seguridad de los otros Estados. Es decir, ningún Estado miembro de la OSCE reforzará su seguridad a expensas de la seguridad de otro Estado, violando así los compromisos adquiridos de la CSCE (Declaración de Helsinki, 1992, apartado 23). Según el Consejo de Ministros de Roma de 1993, uno de los fundamentos principales de la seguridad global es la solidaridad, en el sentido de que los Estados miembros tienen la libertad de escoger sus acuerdos de seguridad, por lo que se demuestra así una unidad de acción aportando una seguridad indivisible. La seguridad global según la CSCE es cooperativa, tanto en temas de terrorismo, donde se prevén medidas de cooperación (tales como el intercambio de

¹ Conferencia para la seguridad y cooperación en Europa (*Conference of Security and Cooperation in Europe*).

información) para eliminar las amenazas a la seguridad, como en temas económicos. Aumentar la cooperación económica es crucial para un reforzamiento de la seguridad y estabilidad en los países de la región OSCE (Declaración de Helsinki, 1992, apartado 28). Y como tercer componente podemos mencionar que la seguridad global es transfronteriza.

Es decir, se pretende realizar una relación de cooperación y desarrollo entre los Estados miembros, todo ello con el fin de promover los compromisos de seguridad asumidos por todos. Asimismo, se busca ampliar el campo de la cooperación con otras comunidades regionales, otras autoridades, para realzar y mejorar las relaciones entre los Estados (Declaración de Helsinki, 1992, apartado 34 y 35). Aquí se observa como al reforzar una cooperación transfronteriza, con el fin de mejorar las relaciones del pueblo con el Estado, se mejoraría la seguridad, por lo que parece ser un principio de seguridad humana, al centrarse en las relaciones de las personas con el Estado.

De todas las vertientes del término de seguridad surgidas hasta ahora y para comprender mejor cada una de ellas, Baldwin (1997) intenta definir y concretar el término de seguridad, siguiendo para ello el camino ya trazado por Arnold Wolfers (1952). De esta manera, las clasifica haciéndose varias preguntas: ¿seguridad para quién?, ¿para qué valores?, ¿cuánta seguridad es suficiente?, ¿qué amenazas se perciben?, ¿con qué medios?, ¿a qué coste?

Por otra parte, Krause (1998), de manera taxonómica establece los siguientes tipos:

- a) Aquellas que tienen una vertiente estatocéntrica, es decir, en las que se establecen relaciones internacionales o interestatales en el ámbito de la seguridad como son la seguridad común o compartida, la seguridad global y la seguridad colectiva.
- b) Aquellas definiciones de seguridad que abandonan el concepto clásico, por así decirlo, de seguridad como defensa del Estado, para definir una seguridad «multidimensional» con nuevas y globales amenazas: económicas, medioambientales, redes criminales, derechos humanos, etc.
- c) Aquellas que orientan el término de seguridad en dos vías, como un «bien global» que afecta a los Estados y cuyo fin y destino último de la seguridad es la ciudadanía o el sujeto individual, por lo que pueden llegar a contraponerse en intereses.

Según los enfoques de seguridad que surgieron (seguridad colectiva, seguridad común, seguridad global), es evidente que facilitaron el camino para la concepción del término

de seguridad humana, ya que supusieron un cambio y una ruptura con la definición clásica de seguridad.

2. DEFINICIÓN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

2.1. Definiciones tempranas

El origen del concepto de seguridad humana no está claro y se atribuye a diferentes autores. Edson (2001) atribuye su primera concepción a Lincoln Chen en el congreso que tuvo lugar en 1992 sobre seguridad común (*Common Security Forum*, MacArthur Foundation). El fórum tenía intención de trabajar a partir de las conclusiones que se sacaron en la Comisión Palme de 1982, en otras iniciativas más dirigidas a temas de seguridad humana (la paz mundial y temas de desarrollo). Chen establece la seguridad humana como un concepto más allá del conflicto militar, incorporando dimensiones de salud, demográficas, étnicas, económicas de seguridad y medioambientales también.

2.1.1. Informe Un programa de paz (1992)

El 30 de junio de 1992 fue presentado por el entonces secretario general de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, el informe titulado *Un programa de paz*, con el subtítulo *Diplomacia preventiva, Establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, informe previamente solicitado en la reunión del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992. Este informe tuvo su importancia por el debate que se originó al final de la Guerra Fría y el impacto que iba a tener en la seguridad internacional. Es un informe precursor de la seguridad humana, en la medida en que introduce definiciones de diplomacia preventiva, pacificación y reconstrucción posconflicto, y se aprecia como los conceptos de seguridad nacional y seguridad humana se entremezclan. Boutros-Ghali fue uno de los primeros en abogar por un acercamiento integrado del concepto de seguridad humana, animando a los distintos Estados, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales y en especial al sistema de Naciones Unidas a adoptar los principios mencionados en el subtítulo (diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz). Como medio de asegurar un mundo más pacífico, es al Consejo de Seguridad al que se le ha asignado la tarea del mantenimiento de la paz internacional, aunque debe ser una responsabilidad de todos a través de la confianza y la cooperación.

Por lo que se ve, el informe es un análisis realizado por parte del secretario general teniendo en cuenta las tareas a las que se tiene que enfrentar Naciones Unidas debidas a la nueva situación tras el fin de la Guerra Fría. Establece recomendaciones de los medios

que se deberían aplicar para mejorar la efectividad en el ámbito de la paz y la seguridad. Para el secretario general, si bien ha habido cambios de transformación política, los regímenes de gobiernos autoritarios han dado paso a fuerzas más democráticas sensibles a los problemas sociales y los derechos humanos. También se perciben y surgen nuevas amenazas a la seguridad internacional que trascienden a las militares, tales como: desplazamientos y grandes migraciones de seres humanos, el agujero de la capa de ozono, la sequía y las enfermedades.

Se empieza a atisbar un concepto integrado de la seguridad, sin embargo, se sigue dando importancia a la resolución de los conflictos armados como fuente y consecuencia de la mayoría de las amenazas mencionadas, debido a que son los conflictos los que llevan el horror y el miedo a la población y exigen soluciones que les pongan fin (Asamblea General Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, A/47/277, 1992, p. 4). En el informe se proponen, para prevenir y resolver los conflictos, medidas de diplomacia preventiva para antes de que estalle el conflicto, eliminar la amenaza; una vez estallado el conflicto medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*); puesto fin al conflicto medidas de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), para salvaguardar el cumplimiento de los acuerdos, y de consolidación de la paz (*peacebuilding*). Así todos, el Consejo de Seguridad, los Estados miembros y las organizaciones regionales tienen una función especial que cumplir para llevar a buen término la seguridad humana en su conjunto.

En el informe se clasifican las medidas que se tienen que llevar a cabo. Por diplomacia preventiva se entendería aquellas medidas destinadas a evitar que aparezca el conflicto. Por establecimiento de la paz se entiende, una vez estallado el conflicto, las acciones destinadas a llegar a un acuerdo con las partes en conflicto, siempre por medios pacíficos. Por mantenimiento de la paz estaríamos hablando de un despliegue de Naciones Unidas en la zona, con el acuerdo de ambas partes enfrentadas para mantener la paz y evitar la reanudación de los conflictos. Y por consolidación de la paz estaríamos hablando de aquellas acciones en las que se busca el reforzamiento de las estructuras del país y consolidar la paz para evitar que vuelva a surgir el conflicto. Todas estas medidas en su conjunto, utilizadas por Naciones Unidas en distintas misiones que se han desplegado, suponen un adelanto a la implantación del concepto de seguridad humana.

Con el informe se viene a consolidar el papel de Naciones Unidas a la hora de mantener la seguridad internacional, no solo en sentido estricto tradicional sino con arreglo a las nuevas dimensiones que plantea. El informe alude a una seguridad integradora de las amenazas tradicionales (como los conflictos civiles) y de las nuevas amenazas a la

seguridad (medioambientales y de desarrollo sostenible); es por lo que se lo considera un antecedente de la aparición del término de seguridad humana ya que no se llega a una definición de esta y todavía se habla de seguridad en sentido amplio. En cuanto a la diplomacia preventiva, el secretario general realiza la observación de que podría ser desarrollada por el secretario general o mediante funcionarios del Consejo de Seguridad, requiriendo entre estas medidas: una alerta temprana, un despliegue preventivo y llegado el caso zonas desmilitarizadas. Si nos referimos a la mención del despliegue preventivo a que hace alusión el informe, este sería siempre con el consentimiento del Gobierno o las partes en conflicto, respetando la soberanía del Estado. Todo ello, por tanto, en consonancia con el respeto al artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas sobre el respeto a la integridad territorial de los Estados. Se advierte en el informe que las amenazas a la seguridad son amenazas principalmente de conflictos entre partes enfrentadas; lo que prima es la seguridad del Estado y su estabilidad.

2.1.2. Informe de Desarrollo humano (1993)

Otro de los antecedentes al Informe del PNUD de 1994, en el que, como se verá, nace el término de seguridad humana, sería el Informe de Desarrollo Humano de 1993, titulado *La Participación Popular*. Es el primer informe en enfatizar la participación popular como asunto central, ya que es uno de los pilares fundamentales del término de seguridad humana. En el informe se pone especial atención a la seguridad de los individuos más que a los Estados, declarando que el concepto de seguridad debe cambiar y pasar de ser un término exclusivo de seguridad nacional a ser un término más amplio centrado en la seguridad de las personas. Dejar de ser una seguridad del armamento a ser una seguridad por el desarrollo humano, de una seguridad territorial a una seguridad del alimento, el empleo y el medio ambiente. En el informe se discute sobre el progreso a través de la desmilitarización, pero al mismo tiempo se llama a la creación de una fuerza de despliegue rápida permanente bajo el mandato de Naciones Unidas. Hay también un especial interés en trabajar en soluciones de resolución de conflictos a más largo plazo tales como: desarrollo económico, mayor justicia social y aumento de la participación popular.

Así y por lo que se aprecia en este informe, el concepto de seguridad humana exige un desarrollo centrado en las personas. El punto y aparte se marca con el fin de la Guerra Fría, donde las barreras ideológicas que se marcaban, Este/Oeste, quedan eliminadas por la globalización y la solidaridad social. El informe deja claro que estamos viviendo una

época en la que son las personas el núcleo en el que hay que centrarse. Los ciudadanos quieren formar parte de la vida social y exigen y reclaman una participación, ayudado todo esto en su conjunto por la caída de regímenes totalitarios. Las amenazas cambian su rumbo y se orientan más en el sujeto como persona individual o colectiva, es decir, el hambre, los desplazamientos motivados por conflictos, la violencia étnica e incluso las amenazas medioambientales son términos del concepto de seguridad dirigidos hacia las personas y no tanto a los Estados. De esta manera, por quien hay que preocuparse es por las personas y sus inseguridades.

La participación popular, como nos dice el informe, se consigue creando y volviendo a reconstruir instituciones civiles a nivel nacional e incluso internacional, con las que se puede fomentar la colaboración civil. Sería este tipo de instituciones las que se podrían utilizar para evitar los nuevos tipos de conflictos, que serían enfrentamientos más entre pueblos que entre Estados. Según este aspecto, hemos de recordar la teoría de Huntington: tras el final de la Guerra Fría, el nuevo orden mundial lo representa el choque de civilizaciones. Para conseguir dicho aumento de participación, habría que descentralizar poderes o mandatos del poder público para pasarlos a la sociedad civil; así, las organizaciones civiles pueden tener más capacidad de acción en temas nacionales e internacionales. En este informe se estudian cinco nuevos pilares de participación popular, siendo estos: primero, nuevos conceptos de seguridad para las personas, segundo nuevos modelos de desarrollo humano sostenible, tercero nuevas relaciones entre el Estado y los mercados, cuarto nuevas pautas de gobernación nacional y mundial, y quinto y último nuevas formas de cooperación internacional.

Si nos centramos en el primer pilar, tema principal de este capítulo, según el informe se pretende cambiar el concepto de seguridad, de ser una seguridad nacional centrada en el Estado, habría que dar más importancia a la seguridad de las personas a través del desarrollo humano, el empleo, la seguridad alimentaria, etc., verdaderos indicadores de inseguridades y amenazas humanas. Para centrar el foco de atención en las personas, hay que seguir reduciendo (puesto que se está haciendo de manera paulatina) el gasto militar y de armamento (tanto convencional como nuclear), incluyendo a la industria de defensa. Habría que trasladar el presupuesto a programas de desarrollo humano, pero teniendo en cuenta siempre el cumplimiento de llevar a término estos programas. En relación a la industria de defensa, se entiende que puede surgir un problema ya que se puede considerar un arma de doble filo, puesto que para poder realizar esta transición (de reducción de

defensa y aumento de producción civil) y evitar así conflictos, se tendría que crear más puestos de trabajo en el ámbito civil.

En este aspecto, el informe no da una solución práctica y evidente a los problemas que pueden surgir (sobre todo en países pobres) por la reducción de la industria de defensa, sino que teoriza sobre la desmilitarización. Para que los países en vías de desarrollo puedan lograr un mayor desarme militar y aumentar el gasto en las personas, tiene que haber una colaboración con los países desarrollados, ya que (como menciona el informe) no se le puede pedir a un país pobre que compre armamento a industrias de países desarrollados a un coste elevado, al mismo tiempo que se le pide que reduzca su armamento, y por otro lado, la reducción de personal militar supone crear puestos de trabajo en el ámbito civil, con costes económicos que los países pobres no pueden asumir, con la consecuente amenaza a la seguridad.

En este informe, aunque no se mencionan expresamente, se aprecian los términos que se mencionaron en el informe del secretario general, *Un Programa de Paz*, ya que para poder resolver los conflictos antes incluso de que estallen, es necesaria una diplomacia preventiva de manera pacífica, al igual que haría falta por parte de Naciones Unidas una participación para el establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz. Este punto vendría a raíz de los conflictos en los que Naciones Unidas tuvo que intervenir en 1992, en Yugoslavia y Somalia. Estos significaron una prueba para Naciones Unidas de afrontar las nuevas amenazas a la seguridad de las personas, ya que se trataba de conflictos internos. En relación a los conflictos, se muestra una evidencia y es el aumento de conflictos intraestatales por motivos étnicos y religiosos como son los casos de Bosnia, India, Irak, Liberia, Somalia y Sri Lanka (PNUD Report, 1993, p. 12), amenazas que ponen de relieve la necesidad de centrarse en el desarrollo humano. De esta manera, se propone que Naciones Unidas tenga una fuerza militar permanente que pueda realizar misiones de *peacekeeping* y *peacemaking*, siempre a corto plazo porque lo importante sería desarrollar a largo plazo los términos que se incluyen dentro de la seguridad de las personas, como el desarrollo económico, la justicia social y principalmente la participación popular (PNUD Report, 1993, p. 3).

En los debates posteriores que surgieron a raíz del informe del secretario general *Un programa de paz*, se puso de manifiesto la importancia del desarrollo económico y social como piezas fundamentales para conseguir la paz y seguridad a nivel internacional, y a raíz de ello, el secretario general preparó el informe *Un programa de desarrollo* (A/48/935), destacando de manera primordial el esfuerzo constante y continuo de todos

los países para resolver los problemas socioeconómicos y lograr así la paz y la seguridad. Debido a los cambios constantes y a las actividades de Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad, en 1995 el secretario general publicó el informe *Suplemento de un programa de paz* (Asamblea General Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, A/50/60-S/1995/1), cuyo objetivo no era introducir modificaciones al informe *Un programa de paz* de 1992, ni discutir las novedades que se introdujeron para el funcionamiento de las misiones de Naciones Unidas, sino que ante los acontecimientos y acciones que aparecieron en esos años (véase por ejemplo, el caso de Ruanda durante el genocidio acaecido en 1994: ninguno de los Gobiernos que hasta entonces se habían comprometido convino en aportar contingentes) era preciso adoptar decisiones (Asamblea General Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, A/50/60-S/1995/1). Así, se analiza que debido al nuevo tipo de conflictos que han aparecido, Naciones Unidas tiene que hacer frente a problemas de mantenimiento de la paz que antes no se habían producido. Como mencionaremos más adelante a la hora de explicar los nuevos tipos de conflictos, las partes enfrentadas no son exclusivamente ejércitos regulares, sino que se mezclan milicias y civiles armados, generando todo ello emergencias de carácter humanitario.

De esta manera, y teniendo en cuenta estos contextos, las actividades de mantenimiento y establecimiento de la paz (*peacekeeping* y *peacemaking*) resultan difíciles de llevar a cabo. Donde antes su labor era supervisar el cese del fuego y controlar el mantenimiento de la paz, siempre con el consentimiento de los Estados en conflicto, la nueva situación actual supone nuevos retos a la labor de las misiones de Naciones Unidas. Habría que destacar de este informe, con respecto a las operaciones de paz y la resolución de los conflictos, que no son exclusivas de Naciones Unidas, sino que pueden ser conducidas por organizaciones regionales o grupos de Estados o a nivel individual. Así, en los años noventa se autorizó el uso de la fuerza y la intervención en el caso de Kuwait, y en Bosnia y Herzegovina donde el Consejo de Seguridad autorizó a determinados países miembros y a estos a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al uso de la fuerza. Con respecto a este último apartado se ahondará más adelante en posteriores capítulos.

Lo que parece evidente es que la divulgación del término de seguridad humana se produjo tras su adopción por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, titulado *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. Asimismo, es la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano

(*Human Development Report Office*, HDRO) donde se dan los primeros intentos para definir y fijar de manera minuciosa el concepto.

2.2. El concepto de seguridad humana en el Informe sobre Desarrollo humano de 1994 (PNUD)

La mayor parte de la doctrina considera el Informe sobre Desarrollo humano del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) de 1994 como el inicio del concepto de seguridad humana. Es probablemente el primer intento de definir y comprender el concepto de seguridad humana (Edson, 2001). Son muchos los intentos por dar una definición clara, pero es más tangible y comprensible la falta de seguridad o la inseguridad que encontrar una definición. En el informe se describe la seguridad humana por medio de dos aspectos principales: el primero, la seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, el segundo es la protección frente a los cambios repentinos que suceden en la vida diaria tanto en el trabajo como en las comunidades. La pérdida de seguridad humana (lo que llevaría a la inseguridad) puede ser motivada por un proceso lento con el paso del tiempo, o puede ser a través de causas imprevistas. Asimismo, puede ser causada por el ser humano, o por la misma naturaleza, como en los desastres naturales que pueden ocasionar inseguridades humanas y emergencias. El informe clasifica las amenazas a la seguridad bajo siete categorías (que explicaremos más adelante): seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.

La seguridad humana es vista como una necesidad universal que acentúa la interdependencia de las personas, es decir, la mayoría de las amenazas a la seguridad humana se pueden llegar a dar en cualquier territorio y son comunes a todas las personas, por ejemplo, el desempleo, la pobreza, el terrorismo, las disputas étnicas, la contaminación. Como fin último, la seguridad humana se preocupa de ello a través de medidas preventivas relacionadas con el modo de vida de las personas en sociedad, el acceso a la asistencia médica, las oportunidades económicas, sociales y educativas o si viven en situación de conflicto o de paz. Se hace hincapié, al contrario de anteriores informes de Naciones Unidas que hemos mencionado, en que la seguridad humana no es meramente sinónimo del desarrollo humano sino más bien una extensión del desarrollo y la mejora económica de las personas, que se ejerce en un ambiente de libertad y seguridad (UNDP *Human Development Report*, 1994, p. 22). Es evidente que hay un vínculo entre

la seguridad humana y el desarrollo humano, pero no hay que tratarlos por igual, ya que el desarrollo humano es un concepto más amplio. Por poner un ejemplo, cuando las personas a nivel individual se sienten amenazadas, se vuelven más intolerantes. El que los individuos puedan desarrollar sus derechos y necesidades elementales básicas les otorga libertad y se sienten seguros, con lo que el desarrollo de la comunidad o el Estado aumenta. Por ello, la seguridad humana no es defensiva como sí lo sería la seguridad militar o la seguridad nacional centrada en el territorio, sino más bien aglutinadora de las necesidades de las personas.

Al principio del capítulo se explicó, en cuanto a los orígenes del concepto de seguridad humana, como en 1945 el secretario de Estado de Estados Unidos, en su informe a su país, mencionaba que para conseguir la paz había que trabajar sobre dos campos de actuación igualitarios. Por un lado, la seguridad, y para conseguirla había que obtener libertad respecto al miedo, es decir, deshacerse de los miedos para obtener seguridad. Por otro lado, los campos económico y social donde había que obtener libertad frente a la necesidad, lo que viene a decir que había que deshacerse de todo tipo de privaciones para obtener mejoras económicas y sociales. En el informe se viene a resumir con la frase: «el mundo nunca tendrá seguridad contra la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares ni en sus empleos». Por ello, para el Informe del PNUD hay dos componentes básicos de la seguridad humana: una población libre de temores (lo que podríamos categorizar de libertad frente al miedo, *freedom from fear*) y una población libre de carencias (es decir, lo que se ha venido a llamar la libertad frente a la necesidad, *freedom from want*). De esta manera se quiere evidenciar que es el momento de hacer un traspaso, hay que dejar el concepto de seguridad nacional junto a las amenazas del holocausto nuclear que se han reducido debido al fin de la Guerra Fría y centrarse en las amenazas que se ciñen de manera física y evidente sobre las personas. El hambre, las enfermedades, la pobreza e incluso el desempleo son amenazas permanentes y constantes y sobre todo comunes tanto a países ricos como a países pobres, que crean ansiedad en la población, de ahí la importancia de centrarse en las personas y liberarlas de estas necesidades y miedos. Se nos dice que para evitar los conflictos habría primero que centrarse en las personas y darles seguridad en sus hogares y necesidades básicas (UNDP *Human Development Report*, 1994, p. 27).

Ampliando las siete categorías de seguridad que se establecen podríamos decir lo siguiente: la seguridad económica requiere un ingreso básico asegurado, ya sea por medio de un trabajo o por fondos públicos. Hoy día muchos habitantes de países industrializados

se sienten inseguros por la inestabilidad a la hora de conservar los puestos de trabajo. En los últimos veinte años, en dichos países la creación de empleo ha sido solo a mitad del ritmo de crecimiento. La inseguridad viene dada por los trabajos temporales: en 1991, en España, Portugal, Grecia, Bélgica y Países Bajos, más del 60 % de los ciudadanos en edad de trabajar aceptaban empleos temporales porque no encontraban un empleo permanente, lo cual crea mucha inestabilidad familiar. Los problemas se incrementan en países en vías de desarrollo, donde el desempleo es superior al 10 %. Hay un cambio de orientación hacia el empleo precario, hacia el sector servicios, donde abundan los empleos temporales y la consecuente inestabilidad ya que se encuentran menos protegidos por los sindicatos. Incluso el empleo por cuenta propia tiene menos seguridad que el trabajo por cuenta ajena. La precariedad en el trabajo ha ido aumentando por la inseguridad en los salarios, que se han visto estancados, y el aumento de la inflación los ha erosionado. Con salarios bajos e inseguros se busca el sustento del Estado, que en muchos casos no se encuentra, sobre todo en países en vías de desarrollo, donde la seguridad social y la protección a los trabajadores son mínimas. Como resultado, hay aumento de la pobreza.

En la seguridad alimentaria viene a decir que no solo haya suficientes alimentos, sino que se pueda tener acceso económico a los mismos. El problema no está en la oferta de alimentos, sino en la mala distribución y en la falta de poder adquisitivo para acceder a ellos. Son unos 800 millones de personas las que pasan hambre a nivel mundial, y se ha intentado aumentar la seguridad alimentaria a diferentes escalas tanto nacionales como mundiales, pero no ha dado sus frutos.

La seguridad de la salud: en los países en vías de desarrollo son las enfermedades contagiosas y parasitarias las que llegan a matar a 17 millones de personas, debido en su mayor parte a malnutrición, insalubridad y problemas de potabilidad del agua. Por el contrario, en los países industrializados son las enfermedades cardiovasculares, por la dieta y el estilo de vida, las que más muertes provocan. Asimismo, hay gran disparidad entre países ricos y pobres en el acceso a la sanidad. En los países industrializados hay una media de un médico por cada 400 habitantes, en cambio en países en desarrollo hay uno por cada 7000 habitantes. Pero incluso dentro de países desarrollados hay una gran inseguridad con respecto a la salud, debido a que los pobres tienen menos acceso a los servicios sanitarios, por lo que se genera un riesgo para la seguridad.

La seguridad ambiental: las amenazas al medio ambiente deterioran el ecosistema causando un grave daño a nivel mundial. Encontramos que en los países en vías de desarrollo, el principal problema de seguridad es el abastecimiento de agua. La carencia

de agua genera grandes conflictos a nivel político y la contaminación del agua es debida a la falta de una potabilización segura. En el caso de los países desarrollados, nos encontramos con la deforestación que arrasa millones de hectáreas cada año provocando el aumento de la desertización del terreno. Como ejemplo, en el sur del Sahara, en los últimos 50 años se transformaron en desierto 65 millones de hectáreas de tierra productiva. También, una de las principales amenazas al medio ambiente es la contaminación del aire, que provoca grandes pérdidas económicas a la producción agrícola. Otras amenazas al medio ambiente han sido de carácter inesperado, como la de la central nuclear de Japón o la de Chernobyl, provocando graves desastres ecológicos. La deforestación ha traído inundaciones y sequías. Los desplazamientos de personas hacia zonas anteriormente deshabitadas (por ser peligrosas) incrementan su exposición a riesgos naturales. Ante los desastres naturales en algunos países en vías de desarrollo, el problema radica en que estos carecen de suficientes medios para afrontar las emergencias, por lo que las defunciones de personas son cuantiosas.

La seguridad personal: para las personas es prioritaria la seguridad personal respecto de la violencia física. Las amenazas de la violencia tienen diferentes formas, provenientes del Estado como las torturas, de otros Estados como las guerras, de otros grupos de población como serían los conflictos étnicos, de individuos o pandillas contra otros individuos, hacia las mujeres, contra los niños y contra la propia persona física como el uso de estupefacientes y los suicidios. En muchos países la tendencia de amenaza a la vida humana se ha incrementado. En 1992, en Estados Unidos, se denunciaron 14 millones de delitos, con la consecuente carga económica que supone de 425 000 millones de dólares anuales. En el mismo año en Alemania, los delitos de esta índole aumentaron en un 10 %. En la segunda mitad del decenio de 1980, la tasa de homicidio en Italia y Portugal se duplicó y la de Alemania se triplicó. El incremento de la delincuencia se relaciona con el tráfico de estupefacientes. En Canadá, 225 personas de cada 100 000 habitantes son víctimas todos los años de delitos relacionados con estupefacientes. En cuanto a los países en desarrollo, la delincuencia física hacia las personas forma parte, desgraciadamente, de la vida diaria de sus habitantes. Todos los días se asesina a cuatro niños en Brasil, donde el homicidio de menores se ha incrementado en un 40 %. Los accidentes industriales y de tránsito también suponen un gran riesgo. En países desarrollados, dichos accidentes suponen la principal causa de muerte de la población de 15 a 30 años de edad. Hemos de decir que la violencia y las amenazas en el lugar de trabajo también han aumentado. En Estados Unidos, en 1992, más de dos millones de

trabajadores fueron agredidos en su lugar de trabajo. El coste de tiempo de trabajo y dinero supuso más de 4000 millones de dólares. Las amenazas personales contra las mujeres son de las más graves, ya que en todas las sociedades y en todos los ámbitos, la inseguridad personal de la mujer es constante. Se ha de decir que las mejoras laborales y sociales hacia la mujer han aumentado, pero aún persisten indicadores de discriminación por motivos de sexo. Así, en los países en desarrollo, se ha estimado que una tercera parte de las esposas eran objeto de maltrato físico. Hemos de hablar de los niños, que son objeto de mucha falta de seguridad y malos tratos. En los países en desarrollo, debido a la pobreza y la falta de medios, muchos niños son obligados a hacer un trabajo pesado de adultos, lo que dificulta su crecimiento y deteriora su salud.

En la seguridad de la comunidad: para la mayoría de las personas, perteneciendo a un grupo, familia, comunidad, organización, etc., deriva una seguridad. Los grupos étnicos pueden ser objeto de ataques entre ellos mismos. Un 40 % de los países tienen más de cinco poblaciones étnicas de gran tamaño, sometidas a discriminación (debido al limitado acceso a los servicios sociales del Estado o a sus ayudas), por lo que todo ello genera conflictos.

Por último, en la seguridad política: lo más importante con respecto a la seguridad humana consiste en que al individuo, al vivir dentro de una sociedad, se le respeten sus derechos humanos fundamentales. Podríamos decir que ha tenido lugar un progreso en ese sentido. Los años ochenta en relación con América Latina fueron, por así decirlo, de transición democrática: las dictaduras militares cedieron el poder a los administradores civiles, y se abrieron a elecciones pluripartidistas. En el sur de Europa (Grecia, Portugal y España) fue en la década de los setenta. En África, a partir de que la Unión Africana decidió suspender en 2013 de la organización a República Centroafricana, producto de un golpe de Estado. Pero fue tan solo el inicio. Según Amnistía Internacional, en 1993, la represión política, torturas o malos tratos, eran aceptados en 110 países. En épocas de inestabilidad política, las violaciones de derechos humanos son frecuentes dando lugar a la intervención militar o a intervenciones policiales, como agentes de represión en las violaciones de derechos humanos. Junto a este tipo de represión, también se trata de ejercer un control sobre las ideas y la información (por ejemplo, violación a la libertad de prensa). El desequilibrio se muestra con el gasto que realiza el Gobierno, al dar más importancia a gastos militares que a gastos sociales. En esta lista de componentes de seguridad humana, no se llega a un consenso entre todos los interlocutores sobre lo que significa cada uno de ellos. El problema está en dar (por parte de los actores) una

definición de seguridad humana. Si no se corre el riesgo de que se convierta en un concepto teórico sin poder llevarlo a la práctica.

Las amenazas a la seguridad humana, como hemos mencionado, son comunes a nivel transnacional. Esto es que en muchas ocasiones los problemas que surgen en determinados países traspasan fronteras, en muchos casos debido a que en la globalización, que también tiene sus aspectos negativos, las amenazas se globalizan a todas las personas. En el informe se menciona, por poner un ejemplo, el grave problema que puede suponer el deterioro del medio ambiente, el tráfico de drogas o incluso las desigualdades sociales, que conllevan frustración, lo que deriva en fundamentalismo religioso y terrorismo. Todos estos factores componen lo que el informe denomina una seguridad humana a nivel mundial. El informe amplía las amenazas a las personas con problemas presentes y futuros de manera muy generalista, abarcando todo tipo de inconveniencias y malestar social: crecimiento descontrolado, desigualdad económica, emigración excesiva, deterioro del medio ambiente, tráfico de drogas. A este respecto cabría preguntarse: ¿la emigración excesiva es realmente una amenaza o peligro para la seguridad humana?; ¿podríamos denominar y conceptualizar las desigualdades económicas y las diferencias sociales como una inseguridad humana? El informe hace alusión a las medidas preventivas necesarias para fomentar la seguridad humana y evitar futuros conflictos. Son necesarias acciones proactivas para evitar inseguridades a las personas, dando importancia al desarrollo económico y social. Pero habría que mencionar que estas medidas preventivas en algunos casos no se dan (sería la situación ideal pero hay casos en los que no se han dado), haciéndose necesarias las intervenciones de Naciones Unidas a través de sus misiones de *peacekeeping* o *peacemaking*.

El capítulo tercero del informe se centra en una fuente muy específica de inseguridad relacionada con la disuasión y la seguridad territorial que es la militarización excesiva y el comercio de armas. Se alude a como la industria militar tiene una gran influencia en la sociedad en su conjunto y es la que ha incitado a creer que la seguridad se centra esencialmente en una seguridad militar, por lo que se posiciona junto al concepto restringido de seguridad humana (que se analiza en el apartado 2.5.1 de este mismo capítulo), dada la excesiva influencia que tiene la industria militar tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, donde incluso en estos la fuerza de las armas y el sector militar están muy posicionados en sectores políticos decisores de la vida del país, dejando poco margen de maniobra al sector civil. En los años en los que se redactó y publicó el informe (1994), la política de adquisición de armamento había

continuado como en los años setenta y ochenta, todo ello con el fin de diseñar sistemas de seguridad. Los Estados en general desean mantener sus sistemas de armamento aunque no comprenden tanto, todo por mantener una seguridad nacional y sobre todo ante amenazas en potencia y de manera preventiva ante conflictos que pudieran surgir.

La Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO) se decanta por una concepción amplia de la seguridad humana (que se analiza en el apartado 2.5.2 de este mismo capítulo) a la vista de los acontecimientos tras la Guerra Fría. La seguridad ha venido centrándose en la defensa del Estado olvidando los problemas e inseguridades de su población. Asimismo, y hasta la fecha, un aumento de la producción de fuerzas militares se ha favorecido en detrimento de recursos económicos, sociales y sanitarios a favor de la población. Por todo ello, el informe entiende que todos estos bienes, sanitarios, sociales e incluso de prevención de catástrofes son necesarios para la seguridad de las personas. Propone que el instrumento de defensa no sean los ejércitos y las armas sino el desarrollo sostenible, de ahí que haya que reducir la militarización de algunos estamentos gubernamentales y dar más participación a la población civil. Se podría entender que el informe se está decantando por un concepto excluyente de seguridad humana donde primaría la importancia de los factores del desarrollo humano. Tales reivindicaciones de dar más importancia a las personas en detrimento del Estado fueron recogidas incluso por el secretario general Kofi Annan en su Informe del Milenio del que hablaremos más adelante.

2.3. Contribuciones posteriores al Informe del PNUD de 1994

2.3.1. La escuela de pensamiento noruega

Siguiendo los acontecimientos de manera cronológica, en 1997, Barry Buzan, de la escuela de pensamiento de Copenhague, en su publicación *Seguridad: Nuevo Marco de Análisis*, estableció que el concepto de seguridad debía ser entendido de un modo diversificado y global teniendo que ampliarlo a otros sectores, lo que denominó como «securitización». El proceso de securitización tendría lugar cuando, ante un hecho que es constitutivo de amenaza a una comunidad, se requeriría la adopción de medidas más allá de las políticas normales, y en estos casos se justificaría la aceptación de medidas extremas (Buzan, 1997, p. 65).

Los dos aspectos principales que según el Informe del PNUD se destacan de la seguridad humana son: la seguridad con respecto a amenazas crónicas como la

enfermedad y la represión y la seguridad frente a crisis puntuales. Con relación a este segundo punto, hemos de destacar la opinión del premio Nobel de Economía de 1998 Amartya K. Sen. Señaló desde el plano económico que cuando la situación va a mejor todos mejoran, pero por el contrario cuando va a peor, la manera en que las personas caen es distinta, lo que provoca desigualdad humana. En su obra titulada *Desarrollo y libertad* (1999), examina el acercamiento que se percibe entre libertad individual y compromiso social, acercándose a la línea de pensamiento de la seguridad humana. Construye sus ideas centradas en la mejora de las capacidades de las personas, pero también se focaliza en lo que denomina varias libertades, como la económica, la social o la política. Relacionado con las desigualdades de la población, Ulrich Beck (1997) señaló que la desigualdad en las sociedades actuales se entiende en términos de desigualdad en la distribución de los riesgos. Es, por tanto, necesario que una sociedad reduzca la vulnerabilidad de los más débiles frente a las adversidades de cualquier tipo (crisis económicas, ambientales, sanitarias, alimentarias, etc.).

En mayo de 1999 tuvo lugar en Lysoen (Noruega), a instancias del Gobierno de Canadá y el Gobierno noruego, una conferencia ministerial en la que se dio lugar a la llamada Red de Seguridad Humana. En la misma se definió la seguridad humana como «una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a sus propias vidas». Así, se afirmó que para que la seguridad humana sea un hecho se hace necesario incentivar el desarrollo sostenible a través de la erradicación de la pobreza y de elaborar servicios sociales de primer orden destinados a la población.

2.3.2. El Informe del Milenio (2000)

A finales de marzo de 2000, el secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan elaboró el informe *Nosotros los pueblos: el papel de Naciones Unidas en el siglo XXI*, ampliamente conocido como el Informe del Milenio. El motivo del informe fue preparar la sesión especial de la Cumbre general que tendría lugar en septiembre de 2000. El informe presentó un punto de vista de Naciones Unidas en la era de la globalización, y el secretario general ofreció un plan de acción para que la globalización llegara a todas las personas (dado que hemos pasado de un mundo internacional a un mundo globalizado), comprendiendo numerosas iniciativas y compromisos por parte de Naciones Unidas.

Debido a los cambios en el orden internacional a partir de 1945, el secretario general habla de «un acercamiento de las personas a la seguridad». El informe reitera lo señalado en la Carta de Naciones Unidas con el compromiso de conseguir el progreso social para

las personas, mencionando un compromiso libre de miseria y de temor, como necesidades y anhelos de las personas. Se incluyen aquí las declaraciones del Informe del PNUD de 1994, cuando afirmaba que los componentes de la seguridad humana son la libertad frente a la necesidad y la libertad frente al miedo. Como hemos mencionado, el informe está ampliamente dedicado a la globalización y al papel de Naciones Unidas en esta. Dados los beneficios que la globalización trae en cuanto al crecimiento económico y tecnológico, la pregunta es: ¿por qué se producen protestas contra la mundialización? La respuesta sería la disparidad y las desigualdades, ya que el crecimiento económico se concentra en unos pocos países, provocando un desequilibrio económico y social. Aquí es donde los problemas que acarrearán estas desigualdades podrían provocar inestabilidades económicas y crisis sociales, es decir, inseguridades en las personas.

La globalización ha dado lugar a nuevas amenazas a la seguridad. Si con la Carta de Naciones Unidas se disponía que la amenaza más grave era el ataque de un Estado a otro, ahora las guerras civiles, el terrorismo, los conflictos intraestatales y los actos de genocidio se ciernen sobre las personas, constituyendo nuevas amenazas a la seguridad. Igualmente, uno de los retos del Informe del Milenio es el doble compromiso que deben adquirir los Estados en un mundo globalizado; una doble responsabilidad no ya con sus propios ciudadanos sino con todas las personas a nivel mundial. Aquí se ven los inicios de la responsabilidad de proteger que tienen los Estados, que posteriormente quedará reflejada en resoluciones de Naciones Unidas, y que es el objeto de estudio de esta tesis.

El secretario general señala como principios fundamentales tres estrategias sobre las que trabajar para mejorar el bienestar de las personas: «liberarse de la miseria, liberarse del temor [...] y legar a las generaciones venideras un futuro sostenible en el aspecto ecológico». Si lo comparamos con el Informe del PNUD, donde la libertad frente al temor y frente a la necesidad se situaban como componentes de la seguridad humana, aquí se señalan como aspiraciones y estrategias para mejorar el bienestar y cumplir los deseos de una vida mejor para las personas. En muchos de los casos que se mencionan, no son tanto amenazas a las personas como los deseos de tener una vida feliz, es decir, qué es lo que realmente desean. Debido a las desigualdades sociales en que se ven envueltos los países pobres, surgen conflictos que en la mayoría de los casos son internos. Pero debido a la globalización estos conflictos se extienden a otros Estados, causando problemas humanitarios. Tenemos, por tanto, que son las desigualdades sociales, la pobreza y la falta de oportunidades, en sus distintos niveles, lo que hace que se generen conflictos y son estos los que representan una amenaza a la seguridad de las personas.

En relación al capítulo de la libertad frente al temor, el informe señala que tras el fin de la Guerra Fría, los conflictos bipolares que existían (incluyendo las amenazas nucleares) así como los enfrentamientos de los países alineados por estas dos superpotencias, han desaparecido, dejando paso a guerras y conflictos internos que en la mayoría de los casos traspasan las fronteras, globalizándose. En este capítulo, a raíz del aumento de las guerras internas entre Estados, es cuando surge una nueva concepción de la seguridad, ya que no solo es la defensa del territorio frente a agresiones exteriores de otros países, sino que se centra en la seguridad y protección de los ciudadanos frente a actos y agresiones internas que generan estos conflictos. En suma, vemos en este capítulo como se centra en el concepto restringido de seguridad humana del que venimos hablando, es decir, en los conflictos internos es donde aparecen las amenazas y agresiones a la población y donde entraría en juego la seguridad humana. También entraría en juego la prevención, como aspecto fundamental de la seguridad humana.

Se menciona como prioridad para la prevención de los conflictos buscar el origen y la causa de los mismos. La mayoría de las guerras se dan entre países pobres con grandes diferencias étnicas y religiosas que hacen imposible que lleguen a soluciones políticas. Las medidas preventivas se deberían diversificar abarcando no solo el plano social y de desarrollo económico, sino en materia de derechos humanos. Uno de los riesgos de la prevención en relación con la seguridad humana es la intervención externa y las dudas que conlleva. En palabras del secretario general, una intervención externa, aunque se justifique con el calificativo de humanitaria, podría traer consigo «la injerencia gratuita en los asuntos internos de Estados soberanos». Podría darse el caso de movimientos secesionistas que provocaran a su conveniencia la intervención por parte de otros Estados para así ayudar a sus aspiraciones de independencia. También, entre las críticas recibidas está el que los Estados débiles y pobres tendrían más posibilidades de una intervención que Estados fuertes y ricos. El informe no define cuál de los principios ante estas amenazas a la seguridad humana debe prevalecer, si la soberanía de los Estados o la defensa de las personas. Por ello habría que realizar un análisis de riesgos, es decir, ante la evidencia de injerencia en la soberanía de otro país, incluso en situaciones de violaciones graves de derechos humanos hacia una población indefensa, nos podemos preguntar: ¿cómo se mide el riesgo de no hacer nada, de no intervenir?

2.3.3. Informe *La seguridad humana ahora* (2003)

En enero de 2001 se anunció la creación de la Comisión de Seguridad Humana, en respuesta al llamamiento que hizo el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el contexto de la Cumbre del Milenio y con el apoyo del Gobierno de Japón. Al constituirse, la comisión se propuso reflexionar sobre las maneras de promover el entendimiento público de la seguridad humana y de los imperativos que esta perspectiva conlleva. Desarrollar el concepto de seguridad humana como una herramienta operativa para la formulación y aplicación de políticas. Proponer un programa de acción con miras a determinar las medidas más convenientes para enfrentar las amenazas a la seguridad humana.

En este marco, en mayo de 2003 dicha comisión presentó el informe *La seguridad humana ahora*, en el cual se intenta dar respuesta a los tres puntos indicados. Se destaca que los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas requieren de un enfoque integrado, donde la perspectiva de seguridad humana pueda generar respuestas a estos nuevos desafíos. El informe aclara que se parte de una seguridad estatal, puesto que es el Estado el principal responsable de la efectividad de la seguridad, para extenderse hacia las personas, pues lo que se pretende es llevar la seguridad a las personas. La diferencia con otros informes es que en este último se sigue dando importancia a la seguridad y responsabilidad del Estado y a la conexión que este tiene con la seguridad de las personas, ya que en los informes antes mencionados no se encuentran alusiones a la interrelación de la seguridad estatal con la seguridad humana. La seguridad humana realza los derechos humanos y fortalece el desarrollo humano, busca proteger a las personas ya sea individualmente o en comunidades frente a las amenazas e inseguridades. Viene a significar la creación de medios políticos, sociales, económicos e incluso medioambientales, para poder vivir con dignidad (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003, pp. 11-25).

Basándose en lo dicho, el informe complementa la seguridad humana con la seguridad del Estado en cuatro aspectos: su principal interés o preocupación es el individuo más que el Estado; las amenazas de la seguridad humana no siempre se han calificado como tales en la seguridad estatal; los actores o las partes implicadas que intervienen van más allá de los Estados; y el logro de la seguridad humana no solo es la protección de las personas sino el poder capacitarlas para que puedan defenderse ellas mismas. La seguridad humana se conecta con varios tipos de libertades: la libertad frente al temor, la libertad frente a la

necesidad y la libertad para actuar en nombre propio. Por consiguiente, tenemos otra diferencia con lo expuesto anteriormente, ya que en todo lo expuesto hasta ahora hemos venido diciendo que para alcanzar la seguridad es necesario liberarse, o más exactamente libertad frente al miedo y frente a las carencias o necesidades. En el informe se incluye otra conexión puesto que se busca la libertad para actuar por uno mismo. Como solución se ofrece la protección y la capacitación. La protección es la clave de la seguridad humana, queriendo proteger sus derechos básicos y libertades fundamentales y mantenerlos en el tiempo, y para ello se hace necesario el establecimiento de normativas e instituciones que lo puedan llevar a cabo. La capacitación permite a las personas poder desarrollarse y tomar parte de las instituciones, lo que deriva en la libertad de poder actuar por sí mismos. En el informe se toma como la segunda prioridad de la seguridad humana, siendo importante dado que las personas desarrollan su potencial no solo de manera individual sino dentro de la comunidad. Incentivar los principios democráticos es un paso para conseguir la seguridad humana, y para ello se hace necesario reforzar las instituciones respetando los derechos y libertades fundamentales del individuo y reforzando el Estado de derecho.

En este contexto el informe destaca que para alcanzar el objetivo planteado anteriormente se presentan dos estrategias generales relativas respectivamente a la protección y a la potenciación de los individuos. La protección aísla a las personas de los peligros, exige un esfuerzo concertado para establecer normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las situaciones de inseguridad. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de protección de la seguridad humana. La potenciación (*empowerment*) permite a las personas participar plenamente en la toma de decisiones y hacer que su voz sea escuchada. Además, se señala la necesidad de crear, en el marco del Estado de derecho, instituciones sólidas que otorguen autonomía y posibilidades de participación a las personas. En su informe la comisión expone su análisis de seis temas relacionados con el conflicto y la privación, donde las manifestaciones de inseguridad humana son críticas y generalizadas. Se subraya la necesidad de reforzar las normas y los mecanismos de protección de los civiles, principales víctimas de los conflictos. Desarmar a las personas y combatir el delito, impidiendo la proliferación de armas y el comercio ilegal de recursos y personas, constituyen tareas prioritarias. Protección y potenciación de las personas que migran o son desplazadas.

Se propone explorar la viabilidad de un marco de migración internacional, estableciendo las bases para un debate y diálogo amplios sobre la necesidad de establecer un cuidadoso equilibrio entre los intereses de seguridad y desarrollo de los países y la seguridad humana de las personas que se trasladan. Se pretende la protección de las personas en situaciones posteriores a los conflictos, y dicho amparo debería complementarse mediante una responsabilidad de reconstrucción. Para ello se propone diseñar un marco y una estrategia de financiamiento específicos para esta tarea. Además de referirse al problema de la pobreza, la seguridad humana se centra en las condiciones económicas desfavorables y los impactos sociales de las crisis. La distribución equitativa de los recursos es de suma importancia para garantizar los medios de vida y las opciones de las personas.

Se destaca que el SIDA es un tema prioritario en esta materia, por lo que la salud es un elemento de la seguridad humana. Debido a su urgencia, profundidad e impacto, las enfermedades infecciosas y las amenazas relacionadas con la pobreza y las privaciones en materia de salud que existen en todo el mundo son particularmente importantes. La comisión hace hincapié en la necesidad de llegar a la meta de la educación primaria universal y destaca la manera en que los medios de comunicación e información pública pueden contribuir a la habilitación de las personas de modo que puedan ejercer activamente sus derechos y asumir sus responsabilidades (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003, pp. 28-33).

Para esta comisión, el fin de la seguridad humana es complementar los objetivos de la Declaración del Milenio y realizar todo tipo de esfuerzos para ocuparse de los problemas y amenazas de las personas. A este respecto, reconocía que eran muchas las amenazas acuciantes a las personas, especialmente aquellas que tenían que ver con los conflictos y la pobreza, ya que la inseguridad era apremiante y generalizada. Los conflictos y las desigualdades, junto con la pobreza, son los mayores males del mundo actual. Por lo general se encuentran relacionados, en países pobres y con falta de desarrollo humano como Afganistán, Somalia, Sudán o Etiopía, donde han tenido o tienen lugar conflictos y guerras. La comisión proponía promover y crear una conciencia de seguridad humana que hiciera que la misma formara parte de las agendas internacionales. De esta manera, objetivos como prevenir conflictos y avanzar en el desarrollo de los derechos humanos, proteger y capacitar a las personas y sus comunidades, profundizar en principios y prácticas democráticas, deberían formar parte de un nuevo marco de la seguridad humana. Se estimó que 190 millones de personas murieron como consecuencia de las guerras

acaecidas en el siglo XX motivadas por temas étnicos, religiosos, políticos o raciales. En la mayoría de estos conflictos se cometieron atrocidades, genocidios y violaciones como armas de guerra. Por esta razón, al ser los civiles las principales víctimas de las guerras, merecen una especial protección, regulando y creando normativas, implicando de manera multidisciplinar a sectores políticos, militares y civiles, todo ello en favor de la población civil.

La comisión del informe propuso incluir la seguridad humana con todas sus iniciativas en las agendas de las organizaciones que se dedican a los temas de seguridad. Se entiende que existen lagunas en el modo en que se defienden los derechos humanos, de esta manera se deben subsanar y crear estrategias comunitarias para la asistencia humanitaria. La prevención y la protección de las personas son prioritarias en los conflictos.

Otro de los puntos sobre los que se hace hincapié en el informe es la migración o traslado de las personas. Para muchas personas, las migraciones se originan como consecuencia de conflictos internos o graves violaciones de derechos humanos. Se consideran de vital importancia para así lograr la seguridad humana, ya que los traslados masivos de personas generan una grave amenaza también para los países que las reciben. Asimismo, se producen migraciones ante la falta de oportunidades de poder tener una vida mejor, por lo que existe una compleja relación entre migración, desarrollo y pobreza que afecta a todos los países, y así se deben buscar soluciones conjuntas. Estos traslados masivos de personas, a excepción de los refugiados, no tienen una regulación internacional, por ello, para la comisión habría que buscar un marco migratorio internacional estableciendo un equilibrio entre la seguridad de los países y la seguridad de las personas que migran. Lo que la comisión también considera importante es la protección de los refugiados y poner solución a su situación.

Hemos de mencionar el capítulo del informe (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003) dedicado a la protección y capacitación de las personas en situaciones de posconflicto. El cese de las hostilidades y los acuerdos de paz no necesariamente traen consigo la paz y la seguridad humana, habría que complementar la protección frente a estas amenazas con la responsabilidad de la reconstrucción. Esto último lleva a una serie de acciones como el fortalecimiento de un cuerpo de policía civil, la desmovilización de combatientes, la entrega de armas, el apoyo a los refugiados y desplazados, la reconstrucción, y asegurar la buena gobernabilidad y coexistencia. Son muchas las partes implicadas por lo que se requiere una coordinación para conseguir la seguridad y

protección de las personas, siendo fundamental una buena estrategia de recaudación de fondos posconflicto (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003, pp. 40-52).

Uno de los capítulos del informe está dedicado a la inseguridad económica, y se menciona que sigue existiendo extrema pobreza. Las personas que viven en una situación de pobreza extrema se sienten vulnerables e inseguras. El acceso a los recursos básicos y a las oportunidades de la sociedad es un mínimo que tendría que ser proporcionado por el Estado o los agentes sociales. El informe identifica y califica tres grandes crisis que todavía continúan: la económica (de varios tipos como la deuda, de los mercados, de las hipotecas), los desastres naturales y los conflictos armados. Estas tres grandes crisis impactan en la sociedad y por lo tanto en la seguridad humana. La clave estaría en promover la economía de seguridad a través de la reducción de la pobreza y elevar los estándares básicos de vida, todo ello reforzaría la capacitación de las personas. Para poder erradicar la pobreza hace falta un buen funcionamiento de los mercados y de las instituciones, así como que los acuerdos comerciales sean justos y eficientes, y el reparto de los beneficios equitativo. Todo esto son elementos que se hacen necesarios para la seguridad económica y por ende para la seguridad humana. Se puede decir que las tres cuartas partes de la población mundial no gozan de la protección de la seguridad social ni tienen un trabajo fijo, por lo que se hace necesario asegurar los niveles de vida sostenible y de seguridad para garantizar el trabajo. Hemos de mencionar que la Organización Mundial del Trabajo tiene como objetivo promover todo tipo de oportunidades para que hombres y mujeres tengan un trabajo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Hay que decir que las condiciones relacionadas con el trabajo (seguridad social, pensiones, salario mínimo) son solo una parte de los problemas. Con respecto a los trabajadores rurales, la degradación y el deterioro medioambientales, ya que dependen del campo, traen consigo problemas de seguridad. El acceso a la tierra, al crédito, a la vivienda, especialmente en mujeres pobres, merecen una gran atención (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003, pp. 72-90).

Los Estados con apoyo internacional deberían establecer sistemas de alerta temprana y prevención de desastres naturales para evitar crisis económicas. Otro elemento que el informe menciona dentro de la seguridad humana es la salud. En 2001 fallecieron 22 millones de personas víctimas de enfermedades que podían haberse evitado, y le dedica una especial atención (también se menciona en anteriores informes de los que venimos hablando en este trabajo) al virus del SIDA, llegando a calificarlo de catástrofe de salud. Por su impacto a nivel mundial, las enfermedades infecciosas están relacionadas con la

pobreza y las privaciones. Se hace necesario implicar a todos los agentes sociales, implantar medidas de información, prevención y alerta temprana y facilitar el acceso a los medicamentos para paliar este tipo de inseguridades que derivan de las crisis.

El informe concluye el capítulo con la necesidad de establecer una red mundial de sistemas de vigilancia y control de enfermedades infecciosas. En el capítulo de la educación relacionada con la seguridad humana, establece que es la educación y la difusión de la información lo que hace que las personas puedan ejercer activamente sus derechos y participar de la vida pública. Por todo lo expuesto, la comisión llega a las siguientes conclusiones: proteger a las personas en los conflictos y frente a la proliferación de armas, fomentar la seguridad de las personas desplazadas, crear financiación y fondos para la seguridad humana en situaciones de posconflicto, crear un comercio justo y un reparto equitativo para evitar la pobreza, garantizar niveles de vida mínimos y el acceso universal a la sanidad, elaborar un régimen mundial de derechos de patente, potenciar la educación básica universal y por último promover una identidad humana mundial respetando la libertad de los individuos. Para todas estas conclusiones es evidente que se hace necesario un esfuerzo conjunto de todas las fuerzas, nacionales, internacionales, de organizaciones civiles, etc., así como elaborar normativas para controlar y vigilar los procesos para la aplicación de todas estas medidas; en definitiva, hay que trasladar los recursos y la asistencia prioritaria hacia las personas más desfavorecidas (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003, pp. 113-142).

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos decir que el informe de seguridad humana establece una seguridad en sentido amplio; relaciona e integra la seguridad estatal con la seguridad humana, donde una parte de la otra. Las amenazas a la seguridad de las personas se diversifican desde aspectos medioambientales hasta económicos y de desarrollo social (el hambre, el problema del agua, el aumento de la población). De esta manera, se aprecia que en el informe se considera la seguridad humana como una confluencia de seguridad, desarrollo y derechos humanos, con lo que hace falta un esfuerzo para coordinar e integrar todas estas acciones. El problema que podemos ver es a la hora de la integración de todas estas medidas dentro de la seguridad humana, ya que su operatividad y puesta en práctica en el terreno se hacen complicadas, pues confluyen el hambre, las enfermedades, las crisis económicas, los desastres naturales, el genocidio y el terrorismo como amenazas a la seguridad humana en su conjunto.

3. LAS DIFICULTADES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

Existen diversas definiciones del concepto de seguridad humana analizadas por distintos autores. En opinión de alguno de ellos, esta definición es demasiado extensa y poco clara, por lo que no hay consenso para definir las amenazas. En su artículo, King y Murray (2001) comienzan mencionando los antecedentes de la economía del desarrollo y de la seguridad nacional, términos que llevaron a la aparición del concepto de seguridad humana. Asimismo, mencionan que la variedad de componentes que se incluyen en la seguridad humana la hacen inconsistente y nada práctica. Con posterioridad analizan los problemas existentes a la hora de dar una definición de la misma, ya que no hay consenso con respecto a ello. Establecen que la seguridad humana se define como la mejora de la vida de las personas, al contrario que la seguridad nacional que se centra en las fronteras de los Estados. La idea de seguridad contiene dos elementos clave: riesgos futuros y umbrales críticos de pobreza.

En cuanto a los indicadores de medida que toman de la seguridad humana, empiezan analizando el Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas (1994) y buscan establecer un marco que tenga en cuenta el umbral por debajo del cual el individuo estaría en un estado de pobreza generalizada. Realizan una serie de clasificaciones para realzar el término de seguridad humana, tales como: evaluación de riesgos, prevención, protección y compensación, estando especialmente interesados en la evaluación del riesgo y en la relación que establecen entre la seguridad humana y la salud pública. Relacionan la definición de seguridad humana con el estado de bienestar del individuo: cuanto más alejado se encuentra del umbral de la pobreza mayores niveles de seguridad humana tiene (King y Murray, 2001, pp. 585-610).

El hecho de intentar dar una definición y acotar el término de seguridad humana se enfrenta a una clara dificultad y es que uno de los aspectos de la seguridad humana ha sido congregar y reunir una variedad de movimientos sociales, ONG, organismos internacionales y Gobiernos, cada uno con objetivos y fines de distinta índole, y cualquiera podría abandonar el proyecto si el sentido del concepto cambia y no le resulta de su conveniencia. Es el riesgo que se tiene a la hora de aglutinar alrededor de un concepto a organismos que se contraponen entre sí, en vez de reunir a movimientos e instituciones que sean afines y puedan tener mayor coherencia. Por otro lado, si el concepto continúa siendo tan laxo tiene el peligro de convertirse en una utopía para los movimientos sociales, poco práctico a la hora de realizar políticas concretas. Una medida

de solución sería delimitar el término de seguridad humana para darle un sentido más práctico y preciso, es decir, etiquetar y clasificar taxonómicamente la seguridad humana como una vertiente de los estudios de seguridad, que se ocupa de amenazas o peligros a la sociedad y no a los Estados. El estudio de la seguridad es más amplio y más profundo; amplio porque trata de amenazas militares y no militares como son las medioambientales, económicas o sanitarias, y profundo en el sentido de que no solo son amenazas desde el exterior a los Estados sino incluso desde el interior de un Estado, que pueden afectar a individuos o grupos sociales. Así se entiende que el resto de definiciones de seguridad no hayan desaparecido, y lo importante en esta clasificación es a quién va dirigida la amenaza, quién la sufre, que es la sociedad (Paris, 2001).

En relación a esto último, que el fin y objeto de la seguridad humana es la persona individual o colectiva, hay que tener en cuenta que para conseguir la seguridad final del sujeto, se hace a través de los Estados y sus políticas, siendo estos por las aplicaciones prácticas de sus políticas y actos de gobierno los que pueden llevar, en casos, a la inseguridad a sus ciudadanos. Esto es así en el sentido de que es la seguridad humana la que pone en tela de juicio las actuaciones del Estado, pudiendo juzgar sus políticas de aplicación a sus ciudadanos. Así, todos aquellos que forman parte de las instituciones del Estado y dan muestras de corrupción y violación de derechos básicos de sus ciudadanos son los primeros que constituyen una amenaza a la seguridad. Pero habría que avanzar un paso más y asegurar las relaciones entre los Estados y sus ciudadanos, es decir, la legitimidad y la soberanía en la que se fundamentan los Estados y que ha sido dada por sus ciudadanos debe estar legitimada por estos últimos. En definitiva, sería respetar la voluntad general del pueblo que según Rousseau (Rousseau, 1762) dio legitimidad al Estado creándose un contrato social entre el Estado y sus ciudadanos. Los Estados se constituyen para dar estabilidad y paz a sus ciudadanos y el Estado tiene la responsabilidad de dar seguridad y asistencia (Krause, 2005, p. 28).

Uno de los principales problemas que surgen con el concepto de seguridad humana es la delimitación y acotamiento del término. Tras el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se da a entender que la seguridad humana gira alrededor de una serie de necesidades de ámbito económico, sanitario, alimenticio, social, medioambiental, creándose una libertad frente a estas necesidades básicas que necesita el ser humano. Es, por tanto, una visión amplia de la seguridad humana y criticada, ya que se podría convertir en una especie de lista de la compra. De tal manera que se clasifican como amenazas a la seguridad humana una

extensa lista de temas que no tienen relación entre sí. Por ello, esta visión amplia de la seguridad humana le quita el sentido práctico y la utilidad que debe tener en la aplicación de políticas en pro de la ciudadanía. Que sea considerada una amenaza a la seguridad cualquier reducción del estado de bienestar del ser humano distorsiona incluso la definición de amenaza (Krause, 2005, p. 23). Sin embargo, los defensores de la seguridad humana en sentido amplio apoyan que el concepto sea integrado por la variedad de las amenazas mencionadas (económicas, alimenticias, sanitarias, sociales, medioambientales), entendiendo que hay que abordar dichas necesidades en su conjunto.

La seguridad humana no sería tanto un concepto de análisis sino más un referente de valores políticos y morales compartidos. Pero antes que decidirse sobre el debate existente (dando lugar a un concepto amplio de seguridad humana incluyendo las necesidades y amenazas que hemos descrito o por el contrario una definición restringida de la misma), habría que analizar la calificación del individuo como garante último de la seguridad, mucho antes que el Estado. En estudios académicos estadounidenses sobre seguridad, el Estado es objeto y núcleo de referencia. Para el neorrealismo, las amenazas a la seguridad derivan de los Estados soberanos. A pesar de que en las democracias occidentales podríamos considerar la seguridad del Estado y la del individuo con ciertas similitudes, es evidente que en otras partes del mundo son los mismos Estados los que constituyen un peligro para sus ciudadanos. Se dan muchos más casos de conflictos en el mundo donde la ciudadanía muere a manos de sus propios Gobiernos que por intervenciones extranjeras. Los defensores del concepto de seguridad humana defienden de manera clara y evidente que el individuo sea el fin y objeto último de esta. Esto es así por varios motivos: para los que defienden la seguridad centrada en el Estado, ¿cómo explicar que los mayores conflictos son las guerras civiles?; y, además, la seguridad centrada en las personas tiene antecedentes históricos, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas y la Convención de Ginebra (Mack, 2005, pp. 12-15).

Llegados a este punto, hay que comentar que admitir que el individuo sea objeto de protección último en temas de seguridad no está exento de polémica, ya que algunos países miembros de la ONU identifican la seguridad humana como un intento, por parte de países occidentales, de imponer su visión y modo de actuar en relación a los derechos humanos en países en vías de desarrollo, asociado a políticas de intervención. De todo esto se desprende que la seguridad humana supone un reto y un desafío a las doctrinas existentes de protección de la soberanía de los Estados y no injerencia. Así, en el caso de

una intervención militar para prevenir o impedir actos de genocidio contra la población de un Estado, se está dando prioridad a la seguridad del individuo frente a la soberanía del Estado.

El problema se encuentra en definir y acotar cuáles son las amenazas a la seguridad humana. Es la discrecionalidad de actuación del Consejo de Seguridad la que imposibilita acotar cuáles son dichas amenazas. Es el mismo Consejo de Seguridad (artículo 39 de la Carta) el que define que existe una agresión o amenaza a la paz y el que decide qué medidas tomar de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Carta. Son estos artículos los que otorgan al Consejo la facultad de imponer medios de solución de controversias, adopción de medidas tales como embargos, bloqueos militares e incluso la autorización del uso de la fuerza (Peral, 2005).

Es decir, para llevar a cabo este artículo 39 tendría que haber, primero, un consenso por parte de todos los Estados en cuanto a que realmente se está produciendo dicha amenaza. Para intentar definir la actuación del Consejo en base al artículo 39, como antecedentes en el año 2000, en la memoria del secretario general sobre la labor de la organización, se especifican de manera más concreta las amenazas a la seguridad humana. En dicho informe de actividad, el secretario general se reitera en las ideas que ya hemos mencionado, donde se evidencia un cambio a partir del fin de la Guerra Fría. También la OTAN en la Declaración de Washington de 1999 enumera las amenazas no militares a la seguridad. Está claro que las amenazas ya no provienen solamente de conflictos entre Estados sino que hay que añadir amenazas de conflictos que provienen de dentro de los Estados con violaciones flagrantes de derechos de los ciudadanos. Se cambia el concepto de seguridad colectiva como ausencia de conflictos armados y se da un nuevo enfoque a la seguridad humana ante las amenazas como los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de población, el tráfico de drogas y de armas y los desastres medioambientales; teniendo que actuar de manera conjunta para hacer frente a estas amenazas.

Está claro que la falta de voluntad política, sumada a mandatos inadecuados y una doctrina insuficiente hacen la actuación práctica de Naciones Unidas para hacer frente a las amenazas a la seguridad humana, poco adecuada. El Grupo de Alto Nivel del año 2004, para preparar la cumbre de 2005, planteaba ampliar como amenazas a la seguridad humana el SIDA y el cambio climático. Solo se trata de un formalismo, ya que, si se hubiera cambiado el artículo 39 ampliando las actuaciones del Consejo de Seguridad por esas nuevas amenazas a la seguridad humana, esto lo hubiera convertido en legislador

universal por encima de todos, origen del derecho internacional, cosa que no es. Habría que pensar en estas amenazas, mencionadas por el Grupo de Alto Nivel, más bien como desafíos que contribuyen al desorden internacional, que como amenazas a la seguridad. En el Informe de la Cumbre Mundial de 2005 se menciona la necesidad de una seguridad colectiva por parte de todos los Estados para hacer frente a las nuevas amenazas (Informe Cumbre Mundial 2005: 72), pero también se reconoce y define la seguridad humana como el derecho que tiene toda persona a vivir en libertad sin miedos y sin carencias. En particular aquellos ciudadanos en situaciones críticas tienen derecho a una igualdad de oportunidades y a poder gozar de sus derechos y libertades (Peral, 2005).

Podemos ver una clara alusión a la libertad del individuo frente al temor y frente a la necesidad, siendo la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional (Informe Cumbre Mundial 2005, pp. 138-139) el garante último de la seguridad humana caso de que el mismo Estado no lo haga. Sin embargo, se aprecia poca claridad a la hora de definir las distintas acepciones del término de seguridad humana, ya que no define de manera clara si las amenazas se encuadran como un contexto o como una categoría.

4. CONCLUSIONES PARCIALES DE LA GÉNESIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

De todo lo expuesto, está claro que no hay consenso ni una definición clara de lo que es la seguridad humana. Sí queda claro que el fin y objeto último son las personas y no el Estado, pero entendemos que la multitud de categorías que se han utilizado para definir las amenazas a la seguridad humana no se deberían clasificar como tales, sino como una reducción del estado de bienestar del individuo. Para que pueda haber una praxis y que sea efectiva la seguridad humana no debería ser tan ambigua, sino más circunscrita a la posibilidad de un consenso amplio difícilmente eludible por intereses particulares de determinados Estados o grupos sociales. ¿Cuál sería el modo efectivo de llevarlo a la práctica? ¿Por qué solo se debería hacer por parte de Naciones Unidas?

Se ha intentado una revisión del concepto de seguridad para ver su evolución histórica hasta llegar al concepto actual de seguridad humana, tomando como concepto de referencia el dado en el Informe del PNUD de 1994. Las coincidencias que encontramos se refieren a lo variado de su aplicabilidad y a que no hay una definición concreta. El término de seguridad humana todavía está abierto: nos lleva de la protección de individuos o grupos de personas, a amenazas desde militares hasta económicas o de derechos humanos. Lo cierto es que en el ámbito de las relaciones internacionales ya no se puede considerar únicamente a la seguridad nacional, ya que la seguridad de la

población que anteriormente era competencia interna de los Estados se ha incluido y forma parte de la seguridad internacional, junto a la seguridad nacional.

5. VISIONES RESTRINGIDA Y AMPLIADA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

Es necesario analizar el debate surgido en torno a las visiones restringida y ampliada del concepto de seguridad humana, ya que los factores negativos o positivos de los que hemos hablado van a condicionar la amplitud con que la seguridad humana sea interpretada. Los críticos del concepto amplio de seguridad humana aducen que es excesivamente amplio, poco preciso. Los partidarios de una visión restringida defienden como argumentos que la seguridad humana, desde su perspectiva, se presenta de una manera precisa y clara, posibilitando la creación de indicadores de medida, convirtiéndola así en una herramienta de análisis que favorece su aplicación práctica en el ámbito político. Por tanto, se propone (de una manera restringida) que la seguridad humana se centre en la seguridad ante la violencia física, principalmente en situaciones de conflictos armados y crisis humanitarias en Estados fallidos. Así se abandona la definición que se propuso de manera inicial en el Informe del PNUD de 1994.

Ahora bien, hay que mencionar que estos argumentos han sido muy prácticos y han sufrido una enorme reducción en sus términos. Limitarse a la «libertad frente al temor» (es decir, la protección frente a la violencia física) dejando a un lado la «libertad frente a la necesidad» (la seguridad del desarrollo humano), supone abandonar una de las líneas que supusieron la creación del concepto de seguridad humana; es decir, la seguridad humana surgió a raíz de varias cuestiones que se dieron, entre ellas quién es el sujeto de la seguridad, por lo que se trasladó del Estado al individuo. Pero este enfoque se centra en las amenazas, por lo que se le respondió que más allá de la violencia física (libertad frente al temor) había otros factores o amenazas socioeconómicas, sanitarias, etc. (libertad frente a la necesidad). De esta forma, esta línea de evolución del concepto de seguridad humana ha quedado limitada por el concepto de seguridad humana restringido. Quitar del concepto de seguridad humana los elementos socioeconómicos, sanitarios o medioambientales (que se corresponderían con una concepción amplia) traería consigo una disminución en la efectividad de análisis del término. Pero entendemos que lo importante es poder llevar a la práctica la seguridad humana, y con una concepción amplia su operatividad es difícil.

Por resumir los aspectos positivos y negativos, tenemos dos visiones bien distintas: una concepción amplia de la seguridad (libertad frente al temor y a la necesidad) basada

en el Informe del PNUD de 1994, donde se integran las definiciones de desarrollo humano y seguridad; y por otro lado un concepto restringido de seguridad humana (libertad frente al temor) centrándose en amenazas violentas a los individuos (minas antipersona, armas ligeras, violencia derivada de los conflictos civiles). Aunque los defensores del concepto restringido reconocen que estas amenazas están relacionadas con la pobreza y la desigualdad política y económica, se distingue de manera bien diferenciada la seguridad humana del desarrollo humano, al centrarse principalmente en las amenazas físicas de las personas. Los defensores del concepto amplio de seguridad humana sostienen que hay una relación que hace inseparables la seguridad y el desarrollo, para así poder asegurar una coexistencia pacífica entre los Estados. También admiten que son necesarios un esfuerzo y una gran coordinación de todas las partes implicadas y a todos los niveles (internacional, estatal, regional) para poder llevar a la práctica la seguridad humana, ya que de lo contrario pierde su operatividad. De esta manera, ante la falta de consenso para llegar a una definición, ya que en la mayoría de los casos no se integran en las agendas políticas, el concepto restringido sería un acuerdo de mínimos para hacer frente a las amenazas de las personas y conseguir su protección.

Se habla de elementos humanos como el miedo y las incertidumbres que provocan en el ser humano inestabilidades económicas y sociales. ¿Estos elementos constituyen de manera efectiva inseguridades que puedan calificar a la seguridad humana? Si bien es cierto que la extrema pobreza, el hambre, la falta de agua potable, las enfermedades, etc., generan frustraciones, malestares que a la larga pueden traer consigo conflictos internos, debidos a la falta de libertades y a la nula protección que tienen los Estados con sus ciudadanos, entendemos que no representan amenazas directas, sino que la falta de asistencia y de responsabilidad que tienen los Estados con sus ciudadanos es lo que origina la amenaza a la seguridad de las personas.

La seguridad humana tiene un punto de vista de cantidad y otro de calidad (Pérez Armiño, 2006); es decir, lo primero y en lo que ambas concepciones, tanto la restringida como la ampliada coinciden, es en satisfacer las necesidades básicas del individuo para garantizar así su seguridad. Entonces, el punto de vista de la calidad se refiere más a aspectos políticos, democráticos, de participación de la ciudadanía en la comunidad y de la dignidad humana. Al haber una vinculación de la seguridad centrada en las personas con la del Estado, no se pueden separar del todo. Con la seguridad humana restringida, en el caso de agresiones o conflictos internos, estas amenazas a la población están ligadas a las actuaciones del Estado, que debe proteger a la población, por lo que se aprecia como

la seguridad humana está unida en ciertos casos a la seguridad territorial. El desarrollo de una implica y favorece a la otra.

No hay duda de que, gracias a la seguridad humana, la promoción de los derechos de las personas está en la agenda internacional. A pesar de que los derechos humanos son indivisibles, inherentes a las personas y relacionados entre sí, el concepto de seguridad humana, como hemos reiterado, se divide en dos puntos de vista, una concepción amplia y una restringida. Desde la doctrina y tradicionalmente los derechos humanos se han dividido en dos partes: derechos para proteger y derechos para proveer o proporcionar (*rights to protect, rights to provide*). Los primeros tratan del medio de proporcionar protección por parte del Estado, como el derecho a la vida, la libertad de movimiento, la prohibición de la tortura. Los segundos tratan de los recursos o servicios que el Estado tiene que proveer o hacer disponibles como la seguridad social, el empleo o la educación. Ambos son necesarios y componen las bases de la seguridad humana. El punto de vista de la seguridad humana desde la libertad frente al miedo incide sobre los derechos humanos que el Estado debe proteger, ya que se refieren directamente a la persona y a la violación de sus derechos. En cambio, desde el punto de vista de la seguridad humana desde la libertad frente a la necesidad, estaríamos hablando de lo que el Estado tendría que proporcionar al individuo. Por ello los derechos y las necesidades no son idénticos: los derechos van más allá de las necesidades y de sus roles civiles, económicos y culturales, no así las necesidades que tratan de servicios que el Estado debe proveer; además los derechos van acompañados de deberes, no así en el caso de las necesidades (Donnelly, 2013; Jonsson, 2003, p. 20).

5.1. Visión canadiense. Concepto restringido de seguridad humana: la libertad frente al miedo (*freedom from fear*)

La adopción del concepto de seguridad humana en las políticas internacionales y de cooperación por parte de los diversos Estados ha sido muy desigual. En efecto, las diversas posiciones responden tanto a tradiciones históricas diferentes como a la existencia de perspectivas distintas respecto del papel político y estratégico que se autoasignan los países en el concierto internacional. En este marco, una serie de países ha elaborado y aplicado el concepto de seguridad humana como eje rector de su política internacional. A efectos de comprender las diferentes conceptualizaciones que se debaten en la actualidad, se analizan los casos de Canadá, Japón y la Red de Seguridad Humana (RSH), que han asumido el liderazgo en la materia.

Con posterioridad a la publicación del Informe del PNUD de 1994, empezaron a surgir voces críticas al mismo, siendo Canadá uno de sus detractores. Centrándose, principalmente, en la teoría de la seguridad humana como *freedom from fear* y mediante políticas de protección de civiles en conflictos armados, prevención de conflictos, participación en operaciones de paz, etc., desarrolló considerablemente este concepto como parte esencial de su política exterior. Además, en conjunto con Noruega impulsó la creación de la Red de Seguridad Humana en 1998.

Canadá tenía dos objetivos para asumir: la identificación de las amenazas a la seguridad del Estado y la manera en que estas repercutían en el área internacional. En el caso canadiense esto supuso la necesidad urgente de reformular su política exterior con el fin de abordar de manera más adecuada los crecientes retos de aquel momento. En este específico período, muchos de los conceptos estaban anticuados y habían dejado de tener efecto en la política exterior. Tenían que crearse nuevas perspectivas. Por la globalización y las relaciones entre los Estados, los problemas de seguridad debían ser tomados en cuenta. Los retos principales eran, en primer lugar, crear una respuesta exterior apropiada encaminada a cumplir cabalmente con los intereses y necesidades nacionales; en segundo lugar, contar con los elementos necesarios para hacerla políticamente exitosa en ambos contextos, el regional y el mundial; y, finalmente, ser capaz de reflejar en esta respuesta externa las realidades históricas y geográficas del país (Sinclair, 1996; Buteux, 1996).

La aplicación de la política de seguridad humana canadiense descansa en dos pilares claramente definidos: el uso del poder blando (*soft power*) y las medidas constructivas de paz (*peacebuilding*). En lo referente a la categoría del poder blando, se entiende como la manera de llegar a una solución a través de la persuasión más que con la coacción. Respecto a las medidas constructivas de paz, se entienden como una serie de medidas sociales para evitar la violencia en diversos conflictos. Entre las funciones que una «fuerza constructora de paz» puede cumplir están: la creación de una fuerza civil de paz, asegurarse que existan medios de comunicación libres y críticos, así como un cuerpo judicial imparcial. Todo ello para evitar futuras crisis y conflictos.

Según el documento *Libertad frente al temor (freedom from fear): La Política Exterior de Canadá para la Seguridad Humana*, la mejor forma de concebir la seguridad humana es mediante un cambio de perspectiva que pone a las personas en el centro de referencia en los asuntos internacionales, con el claro propósito de proteger sus derechos humanos. Define la seguridad humana como la situación de estar libre de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad o a sus vidas. Establece cinco prioridades para promover

la seguridad humana: la protección de civiles en conflictos armados, el apoyo a las operaciones de paz, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la seguridad pública. En este marco, el Gobierno de Canadá contribuyó y prestó apoyo a la labor de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, 2000) que en diciembre de 2001 presentó su informe sobre la responsabilidad de proteger.

El enfoque del Gobierno de Canadá en esta materia es más restrictivo que las perspectivas propuestas por el PNUD o la Comisión de Seguridad Humana, pues se focaliza en la protección de los individuos y comunidades en conflictos violentos, particularmente en conflictos intraestatales. Lo fundamenta en la necesidad de mantener una perspectiva que permita analizar mejor el concepto de seguridad humana, sin ampliarlo a una variedad de ámbitos. Argumenta también que existen una serie de instituciones que se preocupan de asuntos vinculados a las amenazas específicas y de la creación de instrumentos específicos para enfrentarlas. Aunque la seguridad humana trata claramente de ir más allá y no centrarse solo en los momentos iniciales de los conflictos, algunos países criticaron que esta política podría suponer una injerencia en su soberanía. Este temor se justificaría con la explicación, de acuerdo con la doctrina de la seguridad humana, de que cuando los valores principales de la seguridad humana se sienten amenazados, se está defendiendo un bien mayor que la injerencia en la soberanía de los Estados (Hampson, 2001). El propósito básico era hacer entender que la doctrina de la seguridad humana debe ser vista como el resultado de un amplio proceso de desarrollo hacia la seguridad común y la justicia social.

Junto a Noruega fundan la Human Security Network. En 1998 establecen una asociación para la acción a través de la Declaración de Lysoen, cuyos objetivos son la promoción de la seguridad humana y de los derechos humanos, el refuerzo de la ley humanitaria, la prevención de conflictos, así como el fomento de la democracia y la gobernabilidad. Acordando encuentros anuales de representantes de hasta 13 Estados junto con distintas organizaciones internacionales.

5.2. Visión japonesa. Concepto amplio de seguridad humana: la libertad frente a la necesidad (*freedom from want*)

Los inicios del concepto de seguridad humana se dieron en Japón en 1998 a través de su primer ministro, Keizo Obuchi, dando una definición nada militarista de la seguridad humana y acercándose a un enfoque social y global; Japón destaca así la necesidad de

que el siglo XXI fuera un período centrado en las personas. Esto último quedó de manifiesto en el libro azul del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón en el que se precisa que la seguridad humana es uno de los aspectos centrales de la política exterior de este país. En esta doctrina se defiende lo manifestado en el Informe del PNUD de 1994. Japón destaca la seguridad humana desde la perspectiva de la intensificación de los esfuerzos para enfrentarse a las amenazas a la vida humana y su dignidad, así como a la pobreza, la degradación ambiental, las drogas ilícitas, el crimen organizado transnacional, las enfermedades infecciosas como el VIH-SIDA, los refugiados y las minas antipersona. Temas como la libertad y la defensa de los seres humanos deben ser analizados desde la perspectiva de la seguridad humana, pero requieren la cooperación de diversos actores de la comunidad internacional, incluyendo entre ellos los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

A través de la Cumbre del Milenio de 2000 y por parte del secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, Japón ayuda a crear la Comisión sobre Seguridad Humana, copresidida por Amartya Sen y Sadako Ogata. Uno de los objetivos de esta comisión es definir el concepto de seguridad humana (ante las diferentes interpretaciones dadas por los distintos actores que lo respaldan) e identificar un programa de acción concreto. Igualmente, propone también como doctrina que lo principal es proteger toda vida humana de tal manera que se den prioridades a las libertades del individuo y su desarrollo como persona. En el momento de su creación, la comisión se plantea el compromiso y apoyo a la seguridad humana desarrollando y llevando a la práctica el concepto a través de acciones específicas.

6. NUEVOS TIPOS DE CONFLICTOS Y AMENAZAS QUE DAN LUGAR A LA APARICIÓN DEL TÉRMINO DE SEGURIDAD HUMANA

Uno de los cambios que más ha influido en el desarrollo del concepto de seguridad humana es el nuevo carácter de los conflictos armados, sobre todo a partir del fin de la Guerra Fría, que en su gran mayoría son de tipo interno. De tal manera que a principios de los noventa, el final de la rivalidad bipolar de las dos potencias que se enfrentaban (Estados Unidos y la antigua Unión Soviética) trajo nuevos desafíos para la seguridad global. Al haberse suprimido las estructuras de poder que existían en la época de la Guerra Fría, el resurgimiento de sentimientos nacionalistas y étnicos provocó que aumentara el número de conflictos intraestatales en comparación con los interestatales. Autores como Huntington, Kaplan o Fukuyama hablaban de un nuevo orden mundial, trayendo consigo

una nueva cooperación global entre Estados, reforzando el derecho internacional y las instituciones internacionales como Naciones Unidas, OTAN, etc. Además del aumento de las guerras civiles, hay que mencionar los desplazamientos a gran escala que provocan crisis humanitarias y amenazas a la seguridad a nivel internacional. Según estudios del Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), a finales de los años noventa se encontraban veintisiete conflictos armados localizados en veintiséis partes del mundo; la mayoría de ellos se localizaban en el continente africano (Holtom, 1999, p. 17). Salvo dos de los conflictos (considerados interestatales)² el resto eran conflictos internos. Trece de los principales conflictos armados en 1998 tuvieron alrededor de mil víctimas: Afganistán, Argelia, Angola, Burundi, Colombia, República Democrática del Congo, Eritrea-Etiopía, Guinea-Bissau, Ruanda, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Serbia y Montenegro. Las principales incursiones internacionales que tuvieron lugar en Kuwait, Somalia, Ruanda, Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, por una amenaza a la seguridad internacional, calificándolas de intervenciones humanitarias, provocaron polémicas.

Esta evolución ha modificado la percepción que los principales actores internacionales tienen de las situaciones de tensión y conflicto, y, en un plano más general, de las concepciones relativas a la seguridad. Según esta perspectiva, los conflictos civiles son uno de los principales factores de inseguridad, los que provocan mayor número de víctimas y requieren grandes esfuerzos internacionales de solución. Las guerras civiles son grandes enfrentamientos armados entre grupos que compiten por el poder político o territorial dentro de un Estado. En el siglo XIX, las guerras civiles eran levantamientos liberales, nacionalistas o revoluciones anticapitalistas, sin embargo, desde la caída del muro, los conflictos han evolucionado. Han dejado de ser choques bipolares de dos países o entre partidos de ideologías dispares para ser enfrentamientos de desintegración de Estados. Estaríamos hablando de conflictos asimétricos, donde los bandos que se enfrentan no tienen una estructura clásica de mando, hay una mezcla de movilización popular, propaganda y grupos armados.

Podríamos decir que ha surgido un nuevo tipo de guerras civiles, donde las víctimas son mayores y no se distingue entre civiles y combatientes; conflictos que por lo general se prolongan en el tiempo, hasta conseguir la desintegración total del Estado. Las guerras

² Uno de ellos era el enfrentamiento Etiopía-Eritrea y el otro el conflicto indio-paquistaní por la zona de Cachemira.

civiles anteriores que se han mencionado, partían de un grupo de poder que se oponía a la estructura del Gobierno de un país y para hacer valer sus demandas buscaban una solución militar, pero partiendo de una base política. Había dos bandos definidos, organizados en un período de duración limitado y con un compromiso de finalización y de negociación, volviendo a reestructurar el Gobierno del Estado. Así, esta importancia de las condiciones políticas en los conflictos se podría relacionar con los postulados que ya en el siglo XIX, Karl Von Clausewitz (libro 8, 1834) propugnaba al mencionar que la guerra sería la continuación de la política por otros medios; es decir, una concepción instrumental de la guerra, que constituye la forma superlativa de la política en determinados momentos. No es que la guerra esté subordinada a la política, sino que constituye su máxima expresión, así como la insurrección es el momento decisivo de la revolución sin que por ello sea toda la revolución. Así, podemos ver como en toda esta evolución de los conflictos civiles, no hay un prototipo de guerra civil que definir, existen desde el modelo en el que se busca el cambio político del tipo de Estado, hasta aquellas en las que aparecen nuevos ordenamientos políticos de gobierno. También se puede decir que, mientras en las guerras civiles clásicas el Estado era el principio de una organización política que se pretendía cambiar, debido a que se dan nuevas formas de poder colectivo ajenas a la esfera del Estado, ahora surgen nuevos modelos de conflictos interestatales (Waldman, 1999, p. 35).

Actualmente los conflictos internos son más complejos, poco definidos y se prolongan más en el tiempo ya que no hay una definición clara entre los bandos que se enfrentan, que pueden ser más de dos. Dentro de un Estado frágil y desestructurado se pueden enfrentar varios grupos con fines y objetivos muy distintos entre sí, con lo que queda poco clara la capacidad para gobernar el país. Así, el caos que reina en un Estado que se desintegra resulta propicio para la aparición de grupos armados que tienden a desestabilizarlo por completo provocando un vacío de poder, y por consiguiente, se estructura una nueva forma de feudalismo.

Otra de las características de estos nuevos tipos de conflictos civiles es la mayor brutalidad de acción, o por lo menos es la percepción que se tiene de ellos, debido al factor social con que se juega, ya que hay mayor proximidad social entre los bandos, lo que constituye una amenaza para la población. Estos conflictos se inician con la sublevación contra el poder establecido y después la mayor eliminación posible de enemigos del otro bando, lo que hace que aumenten las víctimas, ya que se trata no solo de ganar territorio sino de un juego de poder con el contrincante. Esto es lo que hace que

después de una fase de obtención de territorio, se prolonguen en el tiempo. Hoy día en países de África, Asia y de la antigua Unión Soviética, las estructuras políticas se han desintegrado originando lo que se ha pasado a denominar guerras de baja intensidad (*low intensity wars*), que según Van Creveld (1991) no solo son una evolución de las guerras tradicionales, sino que tienen otros rasgos característicos tales como: su fin ya no es la política de Estado sino cualesquiera otros de tipo religioso, étnico, etc.; se invierten los roles, no es el político el que dicta la dirección a seguir sino que es el militar; de igual forma, la línea que separa a los combatientes de la población civil se borra y en muchos casos estos se convierten en combatientes y viceversa. Como consecuencia de haberse cambiado los roles, las reglas de combate cambian y en casos son inexistentes, lo que hace que este tipo de conflictos sean muy destructivos. La ciudadanía se convierte en protagonista debido a que estos nuevos conflictos se dirigen sobre todo a la población, que es la que sufre todas las amenazas.

Estos conflictos armados se llevan hasta el extremo. Al ser conflictos que se escapan de la esfera del Estado de manera estricta, el respeto al derecho internacional es mínimo. Ya desde el siglo XIX se viene elaborando una extensa regulación normativa a nivel internacional con respecto al derecho de la guerra (prisioneros de guerra, población civil, etc.) y al derecho internacional humanitario, como: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948; el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña de 1949; el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar de 1949; el Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra de 1949; el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949; la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969; el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977; y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977. Todo ello se convierte fundamentalmente en un derecho internacional de tratados donde el instrumento primordial del que se parte es la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, adoptada en Asamblea General en 1948. Sin olvidar a nivel regional la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 1950, y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. En los escenarios actuales de conflictos y amenazas, el

cumplimiento de esta normativa no se da. En conflictos como los de Somalia, Siria o Afganistán, la dinámica que presentan se aleja bastante del respeto a la normativa de derechos humanos.

Ya en el siglo XVII desde la paz de Westfalia, las guerras europeas marcaban una distinción entre ejército y población, pero en la actualidad la separación entre soldado y civil es mucho más difusa, lo que provoca que estos conflictos sean más violentos y la aparición de combatientes civiles llamados «señores de la guerra» (*war lords*). Estos, como en el caso de Afganistán (de este ejemplo se hablará más adelante), tienen su propio territorio y recursos propios, con una serie de rasgos característicos: solo pueden estar en lugares donde las estructuras del país son tan débiles que se dan vacíos de poder. Los señores de la guerra surgen de esta y viven de ella, es decir, la guerra no es un medio político siguiendo a Clausewitz, sino un fin en sí misma para poder conservar su estatus de poder. De aquí se deduce que no buscan una solución al conflicto, sino que les interesa prolongar el estado de inseguridad de la población.

El escenario en este tipo de nuevos conflictos internos tiende a ser más complejo, ya que entre estos grupos armados tiende a incluirse la delincuencia común, el crimen organizado e incluso aquellos que buscan fines religiosos, suponiendo todo ello amenazas a la población y como consecuencia a la seguridad de la misma. Sin olvidar la parte económica que generan estas actividades bélicas y que les interesa mantener en el tiempo a estos grupos, ya que se conectan con actividades criminales e incluso tráfico de armas. Considerando el aspecto lucrativo que conllevan estos conflictos, algunos analistas han llegado a denominarlos como recursos de guerra: así vemos como en Afganistán, durante la guerra en los años ochenta contra la ocupación soviética y en la guerra civil de los años noventa, los señores de la guerra muyahidines usaban el dinero de la droga para financiar sus campañas bélicas. De diez toneladas de opio producidas antes de la invasión soviética en 1979, la cosecha aumentó a 1200 en 1989, y al doble de esto en 1990. Después de la conquista de los talibanes a mediados de 1990, la producción se volvió a doblar hasta llegar al punto máximo de las 4600 toneladas en 1999, lo que suponía el 70 % del suministro de opio a nivel mundial. Ante las fuertes denuncias internacionales, el líder talibán Mullah Omar publicó un decreto en julio de 2000 prohibiendo el cultivo (que no la venta) de opio, prohibición que fue suprimida después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 (11S). Antes de la caída del régimen talibán en 2001, los señores de la guerra de la Alianza del Norte financiaron sus operaciones militares con la venta de

opio, esmeraldas, piedras semipreciosas (lapislázuli), llegando a ganar sesenta millones de dólares al año.

Ampliando el famoso dictado de Clausewitz, se describe la dinámica de estos nuevos conflictos como la continuación de la economía por otros medios. De estas evidencias se desprende que en estos nuevos tipos de conflictos hay conexiones económicas, por eso lo denominan economía de guerra, porque estos grupos basan su sostenimiento y existencia en estas economías (conexiones con el narcotráfico, el tráfico de armas, los diamantes, el opio, etc.), por ello les interesa prolongar los conflictos en el tiempo; lo que lleva a la falta de seguridad de la población (Keen, 1998; Renner, 2002, p. 66; Ballentine y Nitzschke, 2005).

Con relación a las amenazas hacia las personas, hay un nexo de unión si tratamos a los individuos como ciudadanos, ya que estos forman el centro de atención de la vida actual. El camino más directo de las amenazas a los ciudadanos no viene de la anarquía que puede haber en las relaciones internacionales o de otros ciudadanos de otros Estados, sino que viene de las mismas instituciones de violencia organizada dentro de su Estado. Así, se argumenta que los principios de un Estado central se contradicen con el principio clásico neorrealista de que es el Estado el garante de la seguridad. En muchos casos no lo es, todo lo contrario, es más bien la mayor amenaza a sus ciudadanos (Krause y Williams, 1997, p. 44).

En todos estos conflictos y nuevas amenazas que surgen para la población, destacan el debate surgido en torno al concepto de seguridad y las normativas de orden mundial para redefinir las acciones que Naciones Unidas debe tomar para la solución de los conflictos y alcanzar la paz y la seguridad. El secretario general de Naciones Unidas, en su memoria general del año 2000, hace especial hincapié en nuevos tipos de conflictos armados intraestatales que obedecen a la intolerancia étnica o religiosa, las violaciones de derechos de las personas (desplazamientos, terrorismo), proponiendo como medida de solución analizar estas amenazas de manera global ya que se corresponden con amenazas a la seguridad humana. Es decir, hay que abordar los problemas a la seguridad de forma global. En relación a estos imperativos normativos, se habla de un constructivismo social y una cooperación multilateral en el tema de la seguridad, donde las preferencias de los actores son el marco explicativo (Risse, 1997).

6.1. La «guerra contra el terror»: ¿resulta ser compatible con la seguridad humana?

En la Declaración del Milenio (2000), rubricada por 189 países en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, el acuerdo al que se llegó sobre desarrollo centrándose en la reducción de la pobreza, convivió con otros acuerdos sobre paz y seguridad. Entre otras cuestiones, la declaración obliga a la comunidad internacional a continuar desarrollando políticas de construcción de paz y conseguir alcanzar para 2015 metas de desarrollo (como reducir la tasa de pobreza extrema al nivel de 1990). Los objetivos fueron establecidos por los países donantes de ayuda, logrando introducir compromisos para conseguirlos, como la condonación de la deuda, la apertura comercial de los países industrializados, etc. Con todos estos acuerdos lo que se pretendía era promover fines globales sobre desarrollo humano. De este modo, los objetivos del milenio de reducción de la pobreza por parte de Naciones Unidas tienen un significado bastante ambiguo. Desde un punto de vista positivo diríamos que proporcionan legitimidad a la ayuda al desarrollo humano, siendo compatibles con la liberalización económica y la política exterior de los países donantes (Sanahuja, 2001), pero por otro lado no estarían cumpliendo con estos objetivos de reducción de la pobreza y ayuda al desarrollo.

Con los atentados del 11S, las agendas internacionales cambiaron de manera radical y los debates sobre la globalización y el desarrollo humano quedaron relegados a un segundo plano. Después del 11S, el discurso predominante se sitúa en que la única amenaza a la seguridad es el terrorismo internacional, con lo que se olvidan el resto de riesgos globales y amenazas. Emergieron los neoconservadores con su concepción clásica de la seguridad, definiéndola de nuevo como seguridad nacional, con las nuevas amenazas del terrorismo de Al-Qaeda, siendo el antiterrorismo el núcleo central de la política exterior de Estados Unidos, así como la guerra en Afganistán y en Irak y los llamados países del eje del mal. De esta manera, la primacía de la seguridad nacional para los ideólogos en ese momento, representaba una oportunidad de poder defender la superioridad de Estados Unidos y su hegemonía en la política internacional. Es decir, el orden ha de ser hegemónico y solo Estados Unidos puede cumplir con ese papel. Se plantean que la lucha contra el terrorismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva sea el ataque preventivo (*preventive*) contra aquellos Estados considerados como una amenaza potencial.

El concepto de ataque preventivo, amén de no resolver las amenazas a la seguridad humana, supone un riesgo ya que se contradice frontalmente con las normas del derecho

internacional y con los compromisos de la Declaración del Milenio, en relación al uso de la fuerza y la intervención internacional. Fue en este contexto de la guerra contra el terror donde Estados Unidos y otros países utilizaron la ayuda externa como instrumento de la seguridad para ayudar a países como Pakistán o en la reconstrucción de Irak, dejando de lado los objetivos de la lucha contra la pobreza. Como ejemplo de esta situación, Pakistán, antes del 11S apenas recibía ayuda externa, y realizaba pruebas nucleares. Al convertirse en un país clave en la lucha contra el terrorismo las donaciones y ayudas se multiplicaron. Esta seguridad clásica, en menoscabo de la seguridad humana, no resuelve los problemas de la seguridad humana, muy al contrario, con la prioridad de la seguridad clásica que se alegó tras el 11S, se centraron en los problemas del Estado olvidando al individuo y sus amenazas (Sanahuja, 2001).

La guerra contra el terrorismo no es una guerra propiamente dicha, sino que llevó tras el 11S a Estados Unidos a enfrentarse hasta la fecha a tres conflictos, alegando como única amenaza la seguridad ante el terrorismo internacional. La primera, la invasión de Afganistán en octubre de 2001, habiendo una relación directa con los atentados ya que se estableció que Al-Qaeda fue la organización terrorista responsable, y en ese momento tenía una relación muy estrecha con el régimen talibán que dominaba Afganistán que daba apoyo y refugio a Al-Qaeda. Es entonces cuando los talibanes se negaron a entregar a los principales líderes de Al-Qaeda cuando Estados Unidos invadió Afganistán. La segunda fue la invasión de Irak en 2003, aunque nunca se ha llegado a tener evidencias de que Sadam Hussein participara de alguna manera en los atentados del 11S ni que estuviera produciendo armas NBQR. Y la tercera, la guerra propiamente dicha contra Al-Qaeda, que con sus dificultades, ya que es una organización terrorista y no un Estado, no tiene límites geográficos. En todos estos conflictos la única amenaza predominante era el terrorismo global o internacional, olvidando otros riesgos globales o amenazas a la seguridad. Así, la seguridad humana proporciona muchos argumentos en contra de la política de seguridad unilateral norteamericana, ya que se eliminan los componentes principales de la seguridad humana para centrarse en una única amenaza de manera global y unilateral.

En los años noventa la seguridad humana y el desarrollo «eran vistos como iguales pero diferentes», es decir, una visión universal de la seguridad humana. Sin embargo, a partir de la guerra contra el terrorismo, la convivencia que había entre estos términos se eliminó, dando más importancia a la seguridad y las amenazas más directas sobre el Estado, supeditada a la lucha contra el terrorismo y la reconstrucción de Estados frágiles

o fallidos, por lo que no se resuelven los problemas de seguridad internacional. Así, con el concepto de seguridad humana, se piensa en el origen, en la raíz del motivo de la inseguridad, para poder proteger a las personas, lo que no se hace con la guerra contra el terror (Duffield, 2006, p. 1).

7. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA SEGURIDAD HUMANA

7.1. Factores a tener en cuenta: contras y pros

Ya hemos mencionado que una de las mayores críticas que la seguridad humana ha recibido es que se trata de un concepto vago e impreciso. Los posibles intentos futuros de precisar el concepto se toparán con una dificultad importante, que viene dada por el hecho de que una de las virtudes de la noción de seguridad humana ha consistido en reunir una amplia coalición de movimientos sociales, Gobiernos, ONG y organismos internacionales con estrategias y objetivos diversos, con la dificultad de que algunos de estos socios podrían abandonar la coalición si el concepto se precisara en un sentido u otro. Ahora bien, si el concepto continúa siendo deliberadamente amplio y vago se corre el peligro de que se vea reducido a un eslogan útil para la movilización social, difícilmente aplicable en la investigación académica o en la elaboración de políticas concretas. Otro de los aspectos negativos de la seguridad humana es la utilización del término para justificar la agenda tradicional del realismo político.

En contra de lo que se dispone en el Informe del PNUD de 1994, donde la seguridad humana viene a considerarse casi una prolongación del desarrollo humano, en este caso, el término ha servido para fines distintos dependiendo de los intereses políticos de cada Gobierno. De esta manera, el Gobierno canadiense pudo justificar los bombardeos de la OTAN sobre Kosovo (defendidos previamente ante el Consejo de Seguridad del que era miembro) invocando el término de seguridad humana. Por consiguiente, Paul Heinbecker, alto cargo del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio del Gobierno de Canadá (1999), sostuvo que la guerra de la OTAN contra Serbia fue una guerra por la seguridad humana. Es más, incluso después de que Canadá no consiguiera el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, decidió seguir adelante con el apoyo de los países miembros de la OTAN. Por lo que, según el caso citado, el término de seguridad humana puede llegar a desempeñar funciones muy distintas de para las que fue definido en un principio. Es decir, de una alternativa de seguridad como base al desarrollo humano se podría pasar a justificar una seguridad basada en el realismo político a través de las

intervenciones militares. Si nos remitimos al caso de los bombardeos de Kosovo, no se consiguieron muchos avances prácticos en el tema de la seguridad humana, ya que aunque la justificación fue la seguridad humana de la población, estuvo dominada en su mayor parte por la doctrina de la disuasión, en este caso, al Gobierno de Belgrado. Esta y la protección de la población civil son conceptos distintos.

Uno de los problemas es que el concepto de seguridad humana no fue una terminología de nueva creación, por así decirlo, sino que se ha ido creando a través de sucesos, hechos y acontecimientos de la práctica internacional. Es necesario un pacto a nivel internacional complicado de alcanzar. Y como suele suceder con todas las terminologías que se establecen a través de acuerdos internacionales, el resultado es una definición de seguridad humana excesivamente ambigua. Así, todos aquellos países que no hayan participado en la definición pueden no sentirse incluidos ni identificados. El resultado de esta ambigüedad es que el término llegue a ser un concepto solamente teórico y reiterativo, que, por estar relacionado con el desarrollo humano y los derechos humanos, no añadiría gran cosa y solo serviría para crear confusión en los múltiples debates teóricos que se vienen sucediendo. Puede llegar a convertirse en una definición utilizada por las grandes potencias para imponer sus decisiones de manera arbitraria según su concepción del orden mundial excluyendo a los países más pobres y minoritarios. De esta manera, en aras de darle un sentido más práctico, hay que darle un uso más preciso; ver el concepto como una etiqueta para delimitar cierta clase de estudios sobre la seguridad, en concreto la que se refiere a la seguridad de las sociedades, grupos e individuos (no de los Estados, para diferenciarla de la seguridad vista desde el realismo político). De esta manera se diversificarían los estudios sobre la seguridad para no ser como hasta ahora centrados en el uso y control de los aspectos militares. Aunque hemos de decir que esta solución abarcaría solo la clasificación de una parte del concepto de seguridad humana, ya que están los otros tipos de amenazas como las medioambientales, las relativas a la salud, las económicas, etc., ligadas de alguna manera a la seguridad de los Estados, por lo que se las debe incluir (Edson, 2001; Paris, 2001).

Dado que la seguridad humana se compone de múltiples aspectos como el tema sanitario, la alimentación e incluso el medio ambiente, las Fuerzas Armadas (al formar parte de los aspectos de la seguridad) pueden sentirse legitimadas para actuar y que esto sea tomado como una militarización de políticas públicas nacionales o internacionales. El riesgo es que al estar el desarrollo humano y las políticas de acción humanitaria muy ligadas a la seguridad humana, esto ha contribuido a que ambas se hayan utilizado para

la prevención de conflictos y la reconstrucción de la paz, y esta tendencia ha favorecido que el desarrollo humano se supedita a los criterios geopolíticos y de seguridad según los intereses de los países que ayudan al desarrollo, incrementándose tras los atentados del 11S y con la guerra global contra el terrorismo. Esta instrumentalización es preocupante en el caso de la acción humanitaria por cuanto erosiona los principios de independencia y neutralidad que históricamente la han definido (Pérez Armiño 2006; Pettiford, 1996, p. 303; Thieux, 2006, pp. 34-35).

El concepto de seguridad humana está en fase de construcción, pero lo mismo pasó con el término desarrollo humano, se han ido construyendo con la práctica. También es cierto que esta creación ha sido a través de un consenso que impone algunos límites. En cuanto a las necesidades básicas (de ahí que se hable de la libertad frente a la necesidad) que tiene el ser humano, es difícil llegar a un consenso sobre cuáles son dichas necesidades y las mismas varían dependiendo de la época y de las culturas. Lo mismo se puede decir de los miedos (la libertad frente al temor), ya que, aunque se comparten algunos como el hambre, la violencia o la amenaza psicológica, cada cultura, cada sociedad y cada sujeto los aborda de una manera distinta; aun así, el individuo tiene como aspiración la seguridad con ciertos componentes comunes entre todos. De esta manera, un consenso y acuerdo histórico fue en el siglo XX la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que estableció cuáles son esos derechos. Aunque también hay que decir que, a pesar de clasificar y establecer los derechos humanos, el consenso no fue tanto ya que se propuso añadir algunos derechos como los llamados derechos de segunda y tercera generación. Pero que el concepto de derechos humanos tenga una extensión poco precisa no significa que las personas que hagan uso del término tengan también una idea imprecisa, es decir, son casos en los que se tiene muy claro el término de derechos humanos y sin embargo no se está de acuerdo en si hay que atribuirlo a determinados grupos sociales o individuos, por lo que no es un problema de falta de concreción sino de falta de acuerdo. En cualquier caso, no se puede negar que los derechos humanos han sido y son un concepto útil para desarrollar legislación o denunciar abusos contra el autoritarismo, la injusticia o la discriminación.

Si nos ponemos en un caso práctico de amenaza a la seguridad humana, el mismo término nos debería permitir establecer cuáles son sus componentes, clasificar las necesidades que sufre la población y recomendar las medidas oportunas para hacer frente a las inseguridades, mejorando los niveles de seguridad humana global. La dificultad de este caso sería que dada la falta de precisión en el término es difícil clasificar las

amenazas. Llegados a este punto, una cosa es la unanimidad y otro asunto bien diferente es la concreción. Si lo que se pide es que haya unanimidad entre todos, tanto este concepto de seguridad humana como el de derechos humanos difícilmente llegarán a ser unánimes, puesto que dependen de diferentes ambientes y escenarios. Por ello el término de seguridad humana debe ser lo más preciso posible y sobre todo lo más práctico posible, para poder en el plano teórico definir y aclarar cuándo se puede aplicar el término: cuáles son los niveles de seguridad y qué medidas habría que adoptar para incrementar los niveles de seguridad. Al igual que hay índices de desarrollo humano tiene que haberlos también para la seguridad humana, con el objetivo de dar un sentido práctico y útil al término.

¿Qué decir entonces de las coaliciones de Estados cuyos intereses y definiciones de la seguridad humana son distintos? Habría más bien que pensar no tanto en llegar a un acuerdo en común, sino en buscar un común denominador por parte de la coalición, sin que se tenga por qué cuestionar la legitimidad y utilidad de la misma, al igual que no se cuestiona la legitimidad de las coaliciones en pro de los derechos humanos a pesar de que no se comparte una única concepción del término de derechos humanos. Por todo ello, la seguridad humana tendría que ser sobre todo precisa y que proporcione índices de niveles de seguridad para poder movilizar a determinados grupos y crear coaliciones en pro de la seguridad humana. Esto último es destacable, ya que, debido a su ambigüedad, la seguridad humana ha sido útil para generar coaliciones en temas como la lucha contra las minas antipersona, por lo que es necesario un mayor esfuerzo para darle credibilidad y operatividad al término.

Asimismo, no se observa que el concepto de seguridad humana tenga un carácter universal todavía. Es un principio internacionalmente reconocido a través de los informes que se han publicado y de las resoluciones de Naciones Unidas, pero no se trata de ninguna norma vinculante para todos los Estados. Muchos países se resisten todavía a incluirlo en sus agendas políticas, de la misma manera que el principio de la responsabilidad de proteger (objeto de estudio de esta tesis que se analiza más adelante y basado en la seguridad humana), ante el miedo a generar jurisprudencia internacional que los obligue a intervenir en conflictos que no son de su interés nacional. De esta manera algunos críticos aducen que la seguridad humana podría ser una elaboración de Occidente para justificar intervenciones humanitarias, cumpliendo tres aspectos: primero, sería un instrumento de gobernanza global para controlar los conflictos; segundo, para implantar el modelo de economía globalizada neoliberal; y por último, ayudar únicamente a

aquellos Estados que secundan las políticas de países occidentales, como fue el caso de la reconstrucción de Irak como aliado de Estados Unidos en la guerra contra el terror.

7.2. Aplicabilidad y efectividad del término

Para analizar la aplicabilidad de la seguridad humana y la problemática que conlleva su efectividad es necesario apuntar una serie de factores. Para empezar, hay que tener en cuenta que hay un cambio de destinatarios, es decir, el eje de atención pasa del Estado al individuo, centrándonos en los derechos de las personas, en sus necesidades básicas y en sus libertades. Todo ello supone un cambio en el campo de las relaciones internacionales, ya que de un carácter centrista cuyos objetivos eran las naciones se pasa a poner en el centro de atención al individuo. También en el plano de los derechos vemos como hay un traspaso de los derechos de los Estados (como son su soberanía, la no injerencia en asuntos internos) al protagonismo de los derechos humanos fundamentales (derechos humanitarios). En la misma línea hay un cambio de necesidades y de miedos, ya que de las preocupaciones de los Estados (como la situación militar, los intereses geoestratégicos) pasamos a buscar las necesidades y miedos de las personas y que se cumplan sus derechos mínimos fundamentales.

Dando un sentido práctico a lo mencionado, el nuevo paradigma de la seguridad humana exige que las «nuevas estrategias de seguridad» se centren en las personas. Si queremos garantizar y confirmar la seguridad humana, hay que realizar un cambio de estrategia, que no sea tanto una línea de actuación militar sino más bien una actuación política y social orientada a la búsqueda de las libertades y derechos fundamentales del individuo. Dado que la seguridad propiamente dicha de los Estados, en la mayoría de los casos prácticos no va a coincidir con la seguridad de los individuos, ahí es donde el término de seguridad humana constituye de por sí un ejemplo a seguir para conseguir las libertades y derechos de los individuos (Pérez Armiño, 2006).

Debemos decir que, aunque muchos teóricos de la doctrina establecen una separación clara entre la seguridad del Estado y la del sujeto, entienden que en muchos casos hay cierta relación entre ellas. La pregunta que nos hacemos es: ¿para conseguir la seguridad del individuo no sería necesario conseguir la seguridad del Estado? El origen de la seguridad hay que buscarlo en las ideas ilustradas de antaño cuando se empezó a dar importancia a los derechos y libertades de las personas. La difusión actual de la seguridad humana es el objetivo final para constituir instituciones políticas legítimas, y la legitimidad de los Estados está condicionada por el respeto de estos a los derechos

inherentes de sus ciudadanos. Por tanto, este pensamiento liberal se contradice con las ideas realistas y centristas de la seguridad nacional. Lógicamente, en todo momento histórico en el que se vive una situación de disuasión nuclear, como fue el caso, con posterioridad se sucede el efecto contrario y se pretende la búsqueda de las libertades de los individuos, la resolución pacífica de los conflictos (Krause, 2005).

Son los países del Tercer Mundo los que se resisten a estos principios de seguridad humana ya que responden a intereses occidentales que podrían conducir a políticas intervencionistas. Hemos de pensar que, si bien son ideas individualistas, se persigue el bienestar del individuo, la búsqueda de sus derechos y liberarle de sus miedos y necesidades, y estos son mundiales, no de una parte de la sociedad. Estamos, de esta manera, anteponiéndonos a la soberanía de los Estados. Pero dado que la seguridad del Estado está ligada a la seguridad del individuo, llegado el caso en que el Estado no garantice la seguridad de sus ciudadanos o por el contrario represente una amenaza para los mismos, se trasladaría la garantía de seguridad a la comunidad internacional (Mack, 2005).

Otro de los factores que debemos mencionar a la hora de hablar de la aplicabilidad de la seguridad humana es la aparición del concepto de desarrollo humano. En los análisis teóricos sobre seguridad se introduce el concepto de desarrollo humano, lo que no se hacía en la época de la Guerra Fría, puesto que se analizaban de manera independiente. Esto es así ahora debido a la situación en la que nos encontramos. Las inseguridades y amenazas que surgen están relacionadas con el desarrollo, ya que en el caso de los conflictos o las nuevas guerras hay una ausencia total de desarrollo, por lo que se relacionan los dos conceptos. Ante estos nuevos conflictos o guerras las amenazas son distintas, trayendo nuevas inseguridades, y ya no se pueden analizar desde el punto de vista de un enfrentamiento bipolar entre distintos Estados con sus intereses geopolíticos. Por consiguiente, ya no sirven los análisis geopolíticos clásicos sobre seguridad para estudiar las guerras interestatales, puesto que hay que analizarlas desde un punto de vista global considerando factores de desarrollo como la pobreza, la desigualdad, factores económicos e incluso políticos como las administraciones públicas, la participación de las personas en los Gobiernos e incluso factores sanitarios. De esta manera la seguridad humana se diversifica más.

La seguridad humana se aplica a la comunidad, integrando dimensiones tanto locales como globales, es decir, si un grupo está amenazado otros estarán en riesgo, entrando en juego asimismo factores de grupos étnicos, religiosos, de edad, etc., influyendo estas

inseguridades y amenazas en la comunidad dependiendo de los Estados o incluso de las estructuras internacionales, y de las normativas sobre desarrollo que se apliquen de una manera u otra. Así, la aplicación de la seguridad humana puede servir para analizar las políticas de desarrollo global que hacen frente a las amenazas o inseguridades de los individuos. En definitiva, contemplar la seguridad humana no solo desde el punto de vista de los Estados sino desde un punto de vista global en sentido multifacético, ya que la característica principal de la seguridad humana es que se separa de las estructuras de poder y se ve desde varias perspectivas, desde la local hasta la global. Está orientada hacia nociones de democracia que busca la participación de los sujetos en las decisiones de la comunidad. Otra de las consecuencias prácticas del punto de vista de la seguridad humana local y global se debe a que las amenazas e inseguridades de los sujetos están conectadas entre sí; es decir, las amenazas medioambientales, económicas, sanitarias que puedan suceder en un grupo dependen de otro. Como hemos hecho alusión en apartados anteriores, entendemos que esto se debe en su mayoría al proceso de globalización y conexión que viven las sociedades y las economías hoy día, por lo que el desarrollo humano, la seguridad humana y la globalización están de alguna manera relacionadas (Thomas, 2001, p. 162).

La seguridad humana tiene connotaciones progresistas, ya que pasamos de la visión tradicional hasta ahora presente con el enfrentamiento bipolar, los intereses exclusivamente nacionales, la seguridad estatal, el poder militar, a una visión global e incluso internacional de los derechos humanos, de la dignidad de la persona, de sus necesidades y amenazas como sujeto dentro de una comunidad. Por ello hay una transformación de la visión de la seguridad. La seguridad humana es más un paradigma de intercambio de ideales políticos y morales. Es necesario aplicar desde el Estado políticas públicas que desarrollen medidas de seguridad humana de manera preventiva, para garantizar el bienestar de la población, por lo que se hace necesario replantear el papel del Estado. Al estar unido el papel del Estado a la implementación de la seguridad humana, este traslado de la seguridad humana lleva a subrayar la importancia de los derechos socioeconómicos (alimentación, salud, educación) frente a los civiles y políticos propios del pensamiento liberal. Este traspaso de los derechos civiles a los socioeconómicos es lo que separa las distintas concepciones de pensamiento sobre los derechos humanos, pero no tiene que haber una separación tan marcada y pueden convivir ambos puntos de vista (Mack, 2005, p. 12; Pérez Armiño, 2006).

El concepto de seguridad humana ha sido puesto en práctica por multitud de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales: Oxfam, el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, el Consejo Académico del Sistema de la ONU, la Universidad de Naciones Unidas, el Instituto Worldwatch, la Comisión de Gobernanza Global, la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, la Red de Acción Internacional contra Armas Menores, la Secretaría General de Naciones Unidas, el Programa de la Universidad de Harvard sobre Políticas Humanitarias e Investigación de Conflictos, el Centro de Seguridad Humana de la Universidad de British Columbia, el Centro Internacional para la Conversión de Bonn, el Centro para el Diálogo Humanitario (Ginebra), el Centro Regional de Seguridad Humana (Amman), el Consorcio Canadiense de Seguridad Humana y muchos otros. Para todas ellas, la seguridad humana representa un marco donde poder aglutinar sus actividades y darles una mayor coordinación y coherencia. Se establecieron una serie de prácticas concretas y heterogéneas, y una de ellas fue la creación, impulsada por Canadá, de la Red de Seguridad Humana (que hemos mencionado) en 1999; su misión consiste en poner en práctica políticas comunes teniendo en cuenta las bases de la seguridad humana para que las organizaciones internacionales y regionales las pongan en el terreno. Asimismo, Japón lideró la creación en el mismo año de un Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (Trust Fund for Human Security) y una Comisión sobre Seguridad Humana (de la cual ya hemos hablado y analizado su informe de 2003). Si en el mismo año y de manera separada e independiente (ya que como hemos explicado ambos países partían de un objetivo común que es la seguridad del individuo, pero con proyecciones prácticas distintas) dos países lideran ambas iniciativas, se puede entender la importancia que cobra la seguridad humana sobre todo a la hora de querer aplicarla en el terreno y darle una proyección geoestratégica.

Lo que podemos apreciar con respecto al concepto de seguridad humana es que cuanto más esté considerado como un elemento esencial de la escena internacional y del derecho internacional más se podrá poner en práctica como marco conceptual para actuaciones internacionales, e incluso militares.

8. CONCLUSIÓN

El concepto de seguridad humana, que como tal se origina en el Informe del PNUD de 1994, es, en realidad, solo un amplio rango de posibles causas de inseguridad presentes o futuras (miedos, necesidades, etc.) de las personas consideradas como individuos, pero

fundamentalmente como componentes de ciertos grupos sociales (más o menos grandes y más o menos mayoritarios) contextualmente vulnerables.

Es, por tanto, una concepción poco concreta y más bien difusa, al abarcar desde los incumplimientos del derecho internacional humanitario en conflictos armados hasta los perjuicios derivados de la globalización actual y su impronta neoliberal (los problemas medioambientales, por ejemplo), pasando por los problemas estructurales de los países autoritarios y por el escaso desarrollo humano y económico de muchos países y sociedades del llamado Tercer Mundo.

Esta es la razón por la cual, desde muchas escuelas de pensamiento, instituciones nacionales e internacionales, se está abogando por restringir el concepto de seguridad humana para hacerlo no solo más comprensible, sino fundamentalmente más práctico, de forma que las medidas a adoptar para su difusión, asunción e implantación sean más factibles y más fácilmente aceptables.

Optar por este concepto restringido de la seguridad humana ha permitido avances como —a título de ejemplos— el Tratado de Minas Antipersona de 1997 o Tratado de Ottawa, o la limitación de la utilización de niños soldado.

Por otra parte, este acercamiento a las personas del concepto de seguridad humana no debe ser ni exclusivo ni excluyente. Por la misma razón que hay que entender el argumento de acercar el concepto de seguridad a las personas y no solo a los Estados, hay que aceptar que la seguridad estatal y sus correlatos de la seguridad de las organizaciones internacionales y la propia seguridad internacional, a las que tan indisolublemente está ligada la seguridad individual (humana), tienen que formar parte ineludible del concepto general de seguridad; siendo en la actualidad uno de los grandes temas pendientes del debate internacional cómo compaginar y complementar ambos ámbitos de la seguridad, entre sí y con el concepto de desarrollo humano, ya que si este (el desarrollo humano) es un factor potenciador de la seguridad, esta (la seguridad) es un factor imprescindible para el desarrollo humano político (libertades civiles y políticas) y socioeconómico (derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales e identitarios).

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA HASTA LLEGAR A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

1. SOBERANÍA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

En la Edad Media, el pensamiento político giraba en torno a la idea de una comunidad instituida por Dios. La Iglesia ponía al Estado a su disposición. En el año 380, el cristianismo es proclamado religión oficial del Imperio Romano, por lo que la Iglesia se convierte en una institución que entra a formar parte del Estado. Se establece una unión entre Dios y el rey, ya que es el papa (sucesor de Pedro) el que actúa como intermediario entre Dios y el rey. Con Carlomagno no solo se buscaba la idea del Imperio Romano sino del Imperio Cristiano. El poder lo tenía el emperador ungido por el papa. Así, Luis I, sucesor de Carlomagno, fue ungido por el papa Esteban IV como emperador de Roma, ostentando todo el poder.

En el siglo XVI se concebía la idea del poder absoluto del soberano, como fuente de poder. El poder eclesiástico iba desapareciendo en manos de la monarquía absolutista en la Europa occidental. Fue en la Italia del siglo XVI cuando surgió la figura de un hombre que supo ver la decadencia del poder soberano de la Iglesia. Maquiavelo, en sus obras *El Príncipe* y *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, presenta las causas de la decadencia de los Estados. Escribe sobre la necesidad de aumentar el poder, de fortalecer el Estado separando toda concepción religiosa. Entendía que el Estado debía ser un todo, separándolo de la Iglesia. Reconoce la necesidad de mantener el orden a través de un dictador institucional que concentrara y ejerciera de manera efectiva el poder. Por lo tanto, la organización del Estado estaría centralizada en un solo hombre soberano, que nombró el «Príncipe», título de su obra maestra.

Al llegar el fin de la guerra de los Treinta Años (1618-1648) y con ella la Paz de Westfalia, el sistema feudal muere para dar inicio al sistema internacional. Surgen un conjunto de acuerdos basados en la soberanía del Estado nación que consideraban válida la consolidación del poder soberano en los príncipes, reyes o monarcas, pero además repudiaban cualquier otra sumisión a cualquier otra autoridad (Hinsley, 1972).

El resultado de la lucha del Estado, bajo la dirección del rey, rebelándose contra el poder de la Iglesia es la definición de soberanía de Jean Bodin: «La soberanía es el poder

absoluto y perpetuo de una república» (*Majestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*); nace así el Estado moderno. Este filósofo y político francés realizó en su obra titulada *Los Seis Libros de la República* de 1577, un estudio acerca de las formas de gobierno de la antigüedad, para así pasar a defender con elementos teóricos el poder monárquico francés. «Es necesario definir la soberanía, porque, pese a que constituye el tema principal y que requiere ser mejor comprendido al tratar de la república, ningún jurisconsulto ni filósofo político la ha definido todavía».

Bodin consideraba que el Estado es un órgano de varias familias, similar a la familia patriarcal romana, que al unirse en asociaciones y conformar comunidades creaba lo que denominó el Estado soberano. «República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano» (*Respublica est familiarum rerunque inter ipsas communium summa potestas as ratione moderata multitudo*).

Sobre esta unión reinaba de manera incondicional e ilimitada quien recibía el derecho de gobernar. Los reyes o soberanos ostentaban de manera ilimitada el poder, con la única excepción de ser responsables ante Dios y el derecho natural: «No ocurre así con el príncipe soberano, quien solo está obligado a dar cuenta a Dios. La razón de ello es que el uno es príncipe, el otro súbdito; el uno señor, el otro servidor; el uno propietario y poseedor de la soberanía». No entiende la soberanía sin el Estado ni el Estado sin la soberanía. Para Bodin representa un poder absoluto, indivisible, cuyos atributos comprende el poder dar leyes a todos por igual. Sostiene, asimismo, que la única manera de desarrollar la soberanía es bajo un régimen de monarquía, como menciona Sabine: «única forma de Estado bien ordenado una monarquía de tipo francés o lo que consideraba como tipo francés».

Habla de una soberanía interna y externa, es decir, interna cuando el monarca ejerce sus funciones en relación a sus súbditos, donde hay una obediencia absoluta de estos hacia su soberano, y externa cuando el monarca ejerce relaciones con otros monarcas, en este caso en plano de igualdad; en cualquier caso, es una soberanía única, con varias diferenciaciones. La titularidad de la soberanía la tiene el príncipe y en palabras de Bodin: «la nota característica de la ciudadanía es la obediencia y reconocimiento del súbdito libre hacia su príncipe soberano y la tutela, justicia y defensa del príncipe hacia el súbdito». Para Bodin, en la misma naturaleza del Estado se encuentra la figura del príncipe, propietario de la soberanía en exclusiva y con carácter permanente. Con la Revolución francesa, la soberanía se traslada de la figura del monarca al pueblo.

Habría que adentrarse en el contexto histórico de aquel siglo ya que en aquella época entre la soberanía del Estado y la soberanía del monarca no había distinción, eran consideradas una sola. Así, Bodin, en su obra *Los Seis Libros de la República*, lo establece al decir que:

El principal atributo de la república —el derecho de soberanía—, solo se da y conserva en la monarquía. En una república solo uno puede ser soberano; si son dos, tres o muchos, ninguno es soberano ya que nadie por sí solo puede dar ni recibir ley de su igual. Si bien se supone que la corporación de varios señores o de un pueblo detenta la soberanía. En realidad, le falta el verdadero sujeto si no hay un jefe con potestad soberana que vincule a unos y otros. (Touchard, 1994).

Para Sabine (1994) quedaba claro que la teoría de la soberanía de Bodin representaba un derecho único de poder hacer e interpretar las leyes, única manera de poder diferenciarse de sociedades más primitivas, con la única limitación por parte del soberano de la ley natural y de la ley de Dios. Admitiendo una clase de leyes, *legis imperii*, unidas inexorablemente a la soberanía y la transgresión de dichas leyes, hacía desaparecer la soberanía.

En 1762, Jean-Jacques Rousseau retomó la idea de soberanía, pero con un cambio sustancial. El soberano es ahora la colectividad o pueblo y este da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo. Así, según Rousseau todos serían libres e iguales puesto que nadie obedecería o sería mandado por un individuo, sino que la voluntad general tiene el poder soberano. Esta concepción rousseauiana que en parte da origen a la Revolución francesa influye en la aparición de la democracia moderna y también permitió múltiples abusos debido a que en nombre de la voluntad «general» o pueblo se asesinó y destruyó indiscriminadamente; generó actitudes irresponsables y el atropello de derechos de las minorías. La concepción de estas ideas se refleja en 1789 en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el pueblo se comienza a erigir como un poder constituyente basado en el poder soberano: «El pueblo tiene soberanía, es gobernante, autoridad y el Estado es dueño de la potestad» (Sabine, 1994, pp. 310-443).

Más adelante el concepto de soberanía es violado innumerables veces. Los mismos líderes políticos que exigían soberanía conquistaban e intervenían. Cuando se habla de soberanía interna y externa no es más que las dos caras de una misma moneda. En las relaciones internacionales es el ámbito externo el que se manifiesta e implica la exclusión de toda subordinación y dependencia respecto a Estados extranjeros. Decir que los Estados son soberanos en sus relaciones significa que son iguales y libres, sin que ninguno pueda pretender una superioridad o autoridad sobre otro. Esta soberanía externa se

relaciona con los conceptos de independencia, autodeterminación y autogobierno, entre otros. Y prueba de su existencia son los tratados, organizaciones y asociaciones internacionales, donde cada Estado rehúsa reconocer una autoridad superior, simplemente se acepta que existen otras entidades en una posición similar. Por otro lado, está también la soberanía interna que presenta al Estado como la autoridad suprema dentro de su territorio. Su voluntad predomina sobre todas las voluntades de los individuos o grupos que lo conforman al no poseer estas sino una potestad inferior a la suya. Con esto se concluye que la soberanía del Estado tiene dos facetas, pero no dos soberanías distintas, y ambas se reducen a que no se reconoce ningún poder por encima del Estado. La soberanía externa no es otra cosa que la expresión de la soberanía interior, y recíprocamente la soberanía interna no es posible sin la soberanía externa.

A partir de la segunda mitad del siglo XX el concepto de soberanía queda aceptado junto con sus características de ser inalienable (no se puede pasar de un pueblo a otro), imprescriptible (al encontrarse delegada por el pueblo que no la ejerce por sí mismo), única, e indivisible (al no poder delegarse en partes). Aunque con la combinación de la definición, las facetas externa e interna y las características se pueda apreciar un concepto completo, la soberanía ha continuado su evolución (Sabine, 1994, pp. 451-540).

2. SOBERANÍA RESPONSABLE

2.1. Origen de la soberanía como responsabilidad

Los derechos humanos han hecho que el concepto de soberanía haya evolucionado. La soberanía entra en una nueva fase con la Carta de Naciones Unidas, donde se consagra el principio de igualdad soberana de los Estados. Desde la creación de la ONU se consideró a la soberanía como base para el orden del sistema internacional, símbolo del reconocimiento de la integridad de un Estado. Así se consagra el principio de igualdad soberana de los Estados en el artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas. Así como los Estados tienen plena capacidad para intervenir dentro de sus fronteras territoriales, deben respetar la soberanía de otros Estados. Es el principio de no intervención, dispuesto en el artículo 2.7 de la Carta, pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII. Tras las guerras mundiales, lo que se pretendía con estos preceptos era el respeto a la soberanía de los Estados para evitar así nuevos conflictos. Pero ello no es óbice para el derecho a la legítima defensa, consagrado en el artículo 51 de la Carta:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna a la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

De esta manera, no solo la Carta es la que defiende el principio de no intervención en los asuntos de otro Estado, sino que se vienen emitiendo diversas resoluciones que lo avalan. En diciembre de 1965, la Asamblea General establece la Resolución 2131 donde declara entre otras cosas que ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. Cinco años después, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas (A/RES/2625 XXV, 1970) estableció una vez más el principio de que los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas. Las diversas resoluciones que mencionan el derecho de no intervención ponen en claro la importancia del concepto de soberanía. Pero aunque en principio la igualdad soberana representa el objetivo de proteger a los Estados más débiles, en la práctica no siempre se cumple. Uno de los principales logros del derecho internacional vino tras la Segunda Guerra Mundial con la creación de un conjunto de normas relativas a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de Genocidio de 1948 que acompañó al nacimiento de la ONU. Con toda esta normativa se pretende proteger a las personas tanto en su relación con el Estado como en situaciones de crisis humanitarias y conflictos, tanto internos como internacionales. Así, las personas físicas (además de los Estados) se convierten en titulares de derechos fundamentales inherentes a los cuales hay que proteger, en virtud de esos tratados del derecho internacional humanitario (Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/2131 XX, 1965).

Por lo que ya se ha comentado sobre la Carta de Naciones Unidas, se parte del concepto de soberanía de los Estados para evitar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales

y la intervención. Tenemos así una dualidad: la soberanía de los Estados (con el principio de no intervención) y la protección de los derechos humanos. La ONU, que representa a la comunidad internacional, debe respetar la soberanía de los Estados y a la vez considerar la necesidad de proteger a los individuos. La polémica se acentúa al entender que existen distintos lados del debate. Hay que considerar que cada Gobierno es culturalmente distinto y la interpretación de la intervención y los derechos humanos varía mundialmente.

La doctrina sitúa la interpretación de la soberanía como responsabilidad en los estudios realizados por Francis Deng sobre la gobernanza del continente africano en 1996. De esta manera, señala que la soberanía como responsabilidad es tanto una obligación nacional (de ámbito interno) como un imperativo global (de ámbito internacional). Así, la soberanía responsable supone asegurar la paz y seguridad de sus ciudadanos dentro de un marco de derecho legítimo. Cuanto más deficiente es la actuación de un Gobierno, se mostrará más vulnerable a un juicio por parte de la comunidad internacional y con mayor motivo se usarán la soberanía estatal y la no injerencia como excusas. Aun así, aunque el Estado cumple un papel fundamental, llegado el supuesto de cometer violaciones masivas contra sus propios ciudadanos, el único medio de protección de estos sería la comunidad internacional. De ahí la doble responsabilidad de la soberanía, la dimensión interna que tiene el Estado y la dimensión internacional que tiene la comunidad de Estados. Es decir, la legitimidad del Estado se basa en la seguridad y bienestar de sus ciudadanos y tiene la responsabilidad de que se cumplan. Llegado el caso de que no cumpla con esta obligación, la legitimidad que ostenta sería inválida, por lo que debería aceptar el derecho de la comunidad internacional de intervenir para proteger a la población (Deng, 1996, pp. 1-27).

2.2. Informe del secretario general para la Cumbre del Milenio (2000)

En 1999, el conflicto étnico-político que deriva en crisis humanitaria en la provincia serboyugoslava de Kosovo, que se analiza en un epígrafe posterior, acaba provocando la intervención armada de la OTAN sin la debida autorización del Consejo de Seguridad, en nombre del nuevo término de seguridad humana, analizado en el capítulo primero de esta tesis. Esto hace que se trasladen al ámbito internacional el debate sobre el dilema ético de la legalidad/legitimidad de las intervenciones armadas en nombre de la seguridad humana y el dilema político entre la soberanía inalienable de los Estados y el derecho de injerencia en nombre de la seguridad humana.

Tras los ataques por parte de la OTAN, el secretario general publicó un artículo en el periódico *The Economist* («Two Concepts of Sovereignty») en el que dejaba claro que debido a la globalización, el concepto de soberanía estaba sufriendo un cambio. Tanto es así que el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos como estos al del Estado. En el artículo, el secretario general saca a la luz que la comunidad internacional no puede permanecer al margen y cerrar los ojos ante las atrocidades del genocidio a los ciudadanos. La intervención debe estar basada en los principios de legitimidad y universalidad. Se interpreta que empieza a cobrar mayor importancia la legitimidad que la legalidad, pero siempre respetando los principios de la Carta. La comunidad internacional tiene nuevas responsabilidades y se tiene que adaptar a ellas, a la vez que los derechos individuales de las personas se han visto reforzados y ampliados. El objetivo prioritario y fundamental es proteger al ser humano. Y cada uno de los Estados tiene una labor fundamental en ello (Annan, 1999, pp. 49-50).

El conflicto en Kosovo sacó a la luz, por un lado, las consecuencias de lo que puede suceder si se actúa sin un mandato legal y claro, y por otro el dilema de la llamada intervención humanitaria. ¿Es legítimo actuar por parte de una organización regional al margen de la autorización del Consejo de Seguridad?, y más allá, ¿hay que permitir no actuar para evitar actos de genocidio? Kofi Annan propone llegar a un consenso para actuar sea cual sea el lugar donde se cometan atrocidades contra los derechos humanos y también llegar a un acuerdo sobre las acciones que se deberían tomar por quién y cuándo. A pesar de esto, han surgido críticas de algunos teóricos que en sentido contrario consideran como una nueva amenaza al orden internacional establecido el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad. Entonces, ¿qué hacer cuando se están cometiendo actos de genocidio y ciertos países quieren actuar y el Consejo de Seguridad no lo autoriza?, ¿hay que quedarse callado y no actuar? Con la intervención en Kosovo, se tenía miedo a que pudiera sentar precedente para futuras intervenciones. Hay que tener en cuenta que según la Carta de Naciones Unidas se autoriza el uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, es decir, por un interés común. Para que se autorice por parte del Consejo de Seguridad una intervención, ¿qué se entiende por interés común? La intervención no solo es el uso de la fuerza sino que implica otra serie de acciones humanitarias y es el Consejo de Seguridad el encargado de autorizar estas acciones, por lo tanto es el encargado de defender el interés común. No hay que olvidar que cuando las acciones que han llevado a la intervención finalizan,

hablamos del período de posguerra, que tiene su consideración y es igual de importante que el uso de la fuerza para la protección de la ciudadanía.

Siguiendo esta misma línea habría que destacar el discurso de apertura que pronunció ante la Asamblea General de Naciones Unidas en su 54.º período de sesiones, donde trató el tema de la intervención y el uso de la fuerza con el mismo pensamiento. Así, recordó que ante todos estos conflictos acaecidos, hay muchas personas que más que palabras y apoyos teóricos por parte de la comunidad internacional, lo que realmente necesitan y lo que se espera es un compromiso efectivo y real que evite los actos de genocidio. Para el secretario general el problema no son las deficiencias que pudiera haber en la Carta sino las dificultades en la aplicabilidad de los principios que se marcan. Es decir, las opciones que se plantearon de no hacer nada por parte del Consejo de Seguridad (en el caso del genocidio de Ruanda) o que hubiera una división en el Consejo provocando la acción de una organización regional (en el caso de Kosovo), no deberían haber sido así, de tal manera que el Consejo de Seguridad tendría que haber encontrado un consenso en los principios de la Carta y los intereses comunes. Es importante también destacar el poder de la disuasión, ya que, si aquellos Estados que cometen actos masivos en contra de sus ciudadanos son conscientes de que el Consejo de Seguridad puede tomar las acciones necesarias para parar cualquiera de sus crímenes contra la humanidad, puede que no ejecuten dichas acciones violentas (Annan SG/SM/7136 GA/9596, 1999).

Se puede decir que uno de los temas a destacar en el ámbito internacional debido a la mundialización es aprender a gobernar juntos con responsabilidad, lo que no significa crear un gobierno mundial, sino que los Estados tienen un deber de responsabilidad con sus ciudadanos y colectivamente con la comunidad internacional. Es decir, hay que redefinir el concepto de soberanía. Si antes lo primordial eran la soberanía nacional, la integridad territorial de los Estados o la autodeterminación de los pueblos, se ha pasado a una preocupación por la seguridad de las personas y los derechos humanos (de ahí que se incluyan conceptos como desarrollo sostenible). En este contexto el informe establece que la Carta de Naciones Unidas daba por supuesto como una amenaza muy grave el ataque de un Estado a otro, pero esta situación ha cambiado ya que en los últimos años y por los nuevos tipos de guerras que han aparecido, hay más defunciones por guerras civiles y actos de genocidio y depuración. Por ello no se puede invocar ningún principio de la Carta como el de soberanía o el de no injerencia para proteger a quien comete dichos actos. El objetivo es alcanzar un mundo sin miedo con personas libres de necesidades, de ahí que se inste a los Estados a que firmen y ratifiquen el Estatuto de Roma de la Corte

Penal Internacional, para llevar ante este tribunal a quienes cometan dichos actos de crímenes de lesa humanidad.

La intervención de la OTAN en Kosovo sin una autorización previa por parte del Consejo de Seguridad debido al veto que impusieron Rusia y China, para muchos teóricos de la materia ha sido calificado como legítimo, pero alegal. Un año después de esta intervención, el secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, en su informe *Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo* (Asamblea General de Naciones Unidas, A/54/2000), planteó la cuestión de la responsabilidad de proteger y alentó a los países miembros a que pudieran resolver la dicotomía existente entre la soberanía de los Estados, el principio de no intervención y la responsabilidad que tiene la comunidad ante los abusos de derechos humanos. Se planteaba que, efectivamente, la intervención humanitaria es una violación del principio de no injerencia, pero en casos de genocidio, la comunidad internacional no puede permanecer impasible.

Así, en el informe se plantea el dilema existente de la intervención y se alienta a los países miembros a que busquen soluciones políticas eficaces para poder detener las atrocidades que se cometen y los abusos de derechos humanos. Si bien es cierto que dentro de la intervención se incluye una amplia variedad de medidas, desde políticas hasta el uso de la fuerza, siendo esta el último recurso a utilizar, en el informe se debate sobre la injerencia calificándola de humanitaria, y es aquí donde recibe algunas críticas puesto que puede suponer una injerencia a la soberanía de algún Estado. Para algunos esta situación pudiera provocar que se alentaran movimientos secesionistas, provocando que los Gobiernos cometan violaciones de derechos humanos, y de esta manera conseguir una injerencia externa apoyando la causa secesionista. Otros señalan como problemático el costo económico que puede suponer una intervención, siendo los países más débiles económicamente hablando, más susceptibles de sufrir una intervención que aquellos que son más fuertes.

La intervención es claramente una violación de estos principios básicos de la Carta de Naciones Unidas. Qué hacer en casos como los de Ruanda y Sebrenica, donde la violación masiva y las atrocidades a los derechos humanos transgreden todo principio común de la humanidad. Para el secretario general todo merece apoyo y protección, la soberanía de los Estados y la población. El dilema que se plantea es la prioridad que deben tener cuando estalla un conflicto, y otro problema es la pasividad de la comunidad internacional y la falta de respuestas hacia la población civil. El debate de la intervención humanitaria es de difícil solución y con muchas preguntas que se plantean. Jurídicamente hablando no

se puede dar protección alegando algún principio jurídico (como el principio de la soberanía) a aquellos que cometen actos y violaciones contra la humanidad; no es justificable. Hay un deber moral por parte del Consejo de Seguridad de actuar en nombre de la comunidad internacional. La intervención y el uso de la fuerza deben seguir siendo el último recurso, pero ante un genocidio no se pueden descartar.

El informe destaca un aumento de los conflictos internos a partir de los noventa, cobrándose cinco millones de vidas humanas y suponiendo un aumento de los desplazados. Los convenios humanitarios se han roto y la población civil ha sido el objetivo prioritario de los conflictos, por ello y como se ha mencionado en el capítulo anterior, ante estas inseguridades surge un nuevo concepto de seguridad humana dirigida a proteger a la población. Para todo ello es importante la prevención. Una prevención que debe estar dirigida principalmente hacia el origen del conflicto y no tanto hacia sus síntomas. La dificultad se encuentra en las medidas preventivas a tomar ya que son costosas (tanto a nivel político como económico), con resultados a largo plazo y no siempre son asumidas o queridas por los Estados.

El informe concluye con los temas que deberán debatirse en la Cumbre. Si bien los principios iniciales establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la misma Carta de Naciones Unidas son la base de todo, han supuesto una inspiración para que se haya producido una concienciación a nivel internacional sobre una responsabilidad colectiva. Seis son los valores que se pueden extraer del espíritu de la Carta y que tienen su importancia práctica en el nuevo siglo: la libertad de los hombres sin pasar necesidades y sin temor a la violencia, tal como se analiza en el capítulo anterior sobre la seguridad humana; la equidad y la solidaridad, para que todos se beneficien de esta globalización y los que menos tienen puedan recibir de los que más tienen; la tolerancia, es decir, el respeto a la religión o cultura, por ejemplo; la no violencia, para que los Estados puedan resolver sus controversias de un modo pacífico, y en último extremo con el uso de la fuerza según establezca la Carta; el respeto a la naturaleza para poder así preservarla a futuras generaciones; y por último una responsabilidad global de los Estados de mantener la paz y seguridad internacionales, estudiando las amenazas de manera conjunta. El informe es la base de la Declaración del Milenio asumida por los jefes de Estado de la Cumbre del Milenio.

2.3. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de diciembre de 2001 (CIISE)

El Gobierno de Canadá respondió al llamamiento del secretario general, convocando a una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), cuya creación fue anunciada por el entonces primer ministro de Canadá, Jean Chretien, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en septiembre de 2000. La misma elaboró su informe en diciembre de 2001, *La responsabilidad de proteger*. A esta comisión se le solicitó que dilucidara las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate, así como que recabara la mayor variedad posible de opiniones y que pudiera preparar un informe que ayudara al secretario general de Naciones Unidas y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia en relación a la intervención y la soberanía de los Estados.

La comisión intenta dar respuesta a la evolución del concepto de soberanía, alejando la idea de soberanía como dominio absoluto del Estado y cobrando mayor fuerza la protección de los derechos humanos. La soberanía es una herramienta al servicio de los intereses de los ciudadanos. Se reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: externa en el sentido de respetar la soberanía de otros Estados, e interna al tener que respetar los derechos fundamentales de la población. Si un Estado no cumple con la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, sobre todo en materia de derechos humanos, pierde el derecho a invocar la soberanía como justificación para evitar una intervención por parte de la comunidad internacional. Esta concepción de soberanía como responsabilidad es lo que da origen al concepto de responsabilidad de proteger.

El punto de partida de la comisión no es la intervención por parte de la comunidad internacional sino la protección de las poblaciones amenazadas asumiendo la responsabilidad de protegerlas. Esto implica reconocer que la primera responsabilidad de protección la tiene el Estado, y llegado el caso en que no pueda o no quiera cumplir con ella, se trasladaría a la comunidad internacional. La comisión deja patente que dicho término de protección no solo es el deber de intervenir, sino que también implica prevención y reconstrucción. Esto se entiende por el cambio de definición de la soberanía, es decir, se pasa de una concepción de control y dominio por parte del Estado a una concepción de protección y por ende de responsabilidad en el sentido de actuación en caso de necesidad hacia la población. Y si las medidas adoptadas o incluso la falta de ellas no protegen a la población, es cuando sería necesaria una intervención internacional.

La decisión de asumir responsabilidades entre los Estados y la comunidad internacional se podría asimilar a la definición que emplea el Estatuto de la Corte Penal Internacional para ejercer sus funciones.

El paso siguiente sería definir de manera precisa qué se consideran casos extremos para llevar a cabo una intervención y cuáles son las medidas a tomar para dicha operación. Así, en el informe se refleja una serie de criterios mínimos. El primero de ellos es una causa mínima, es decir, en el caso de producirse o estar a punto de suceder un grave e irreparable daño contra la población (estaríamos hablando de genocidio o violencia a gran escala) y el Estado no actúe para evitarlo. Este criterio de causa mínima se establece para evitar casos como los de Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Ruanda y la desintegración del Estado de Somalia. Quedan excluidos de esta causa mínima los casos en los que no hay genocidio o matanzas de población y casos de derrocamiento de Gobiernos donde no es justificable una intervención humanitaria. Otro de los criterios mínimos es la recta intención, que se explicaría como la detención y prevención del sufrimiento de la población, lo que se puede conseguir a través de una intervención militar colectiva. El tercero de los criterios es que la intervención militar tiene que ser el último de los recursos a utilizar, habiendo agotado todas las posibilidades no bélicas para la resolución de manera pacífica o si hay motivos razonables para pensar que otras medidas no tendrán éxito.

El cuarto criterio es la proporcionalidad en los medios empleados. La duración y la intensidad empleada deben ser las necesarias para conseguir el objetivo que es la protección de las personas. La acción empleada ha de ser proporcionada respecto al objetivo que se busca, y hay que tener en cuenta las consecuencias sobre el sistema político del país afectado. El último de los criterios es la disposición de unas perspectivas de éxito razonable. Esto es así ya que una intervención militar solamente se puede justificar si hay posibilidades de éxito, si las consecuencias de la intervención no se estiman peores que la inacción o suponen un riesgo de escalada mayor. Este criterio es tenido en cuenta como un criterio de autoridad, ya que la medida debe ser decidida por una autoridad competente. El único organismo legitimado para autorizar una intervención por motivos humanitarios es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero se puede llegar a producir un bloqueo o paralización del Consejo de Seguridad como ocurrió con el caso de la crisis de Kosovo. Así, el informe propone dos soluciones: una es trasladarla en sesión especial de emergencia ante la Asamblea General como fue el procedimiento de Unión por la Paz (empleado en las operaciones en Corea en 1950, Egipto en 1956 y

Congo en 1960); la segunda opción es la actuación por parte de organizaciones regionales según el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas con la consecuente autorización por parte del Consejo de Seguridad, como fue el caso de las intervenciones en Liberia y Sierra Leona a principios de los años noventa (Informe CIISE, 2001).

2.3.1. Elementos de debate de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)

Los tres elementos esenciales de debate para la comisión fueron la soberanía, la intervención y la prevención sobre el empleo de medios coercitivos para asegurar objetivos humanitarios. Una de las preguntas fundamentales que se plantea la comisión en el debate es la relación entre los conceptos de soberanía e intervención, inicialmente asumidos como irreconciliables.

El concepto de soberanía se analiza desde los puntos de vista legal y político. Así, se dispone que dicho concepto se establece en los inicios del derecho internacional como una pieza fundamental de las relaciones internacionales contemporáneas. Pero el ejercicio de la soberanía estatal ha sido más una obligación, con la que se ha distorsionado la definición puramente legal de la misma. La comisión analiza el cambio y la evolución del concepto de soberanía con la aparición de nuevos elementos en la escena internacional: la autodeterminación, la voluntad de establecer nuevas fronteras, las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales, la caída de las autoridades estatales por el aumento de la soberanía popular. La soberanía estatal conlleva la independencia y un plano de igualdad entre Estados. El concepto permite que cada Estado pueda actuar y decidir libremente sin interferencia de ningún otro Estado soberano; estas actuaciones pueden ser medidas sociales, económicas e incluso de política exterior, con el límite de las leyes internacionales. Los elementos principales de la soberanía estatal fueron normalizados en 1933 en la Convención sobre Derechos y Obligaciones de los Estados, incluyendo cuatro requisitos principales para que se diera una soberanía estatal: una población permanente, un territorio definido y un funcionamiento de Gobierno con capacidad de entrar en relaciones con los demás Gobiernos.

Una prueba de la soberanía de un Estado ha sido siempre la autoridad de este para actuar sobre su territorio, fundamentado en el principio de igualdad soberana de todos los Estados conforme al artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas; esto es, que los Estados se relacionan en un plano de igualdad de condiciones. Así, el informe también establece un plano de igualdad soberana para las organizaciones intergubernamentales con

capacidad para actuar dentro y fuera de los Estados. En 1949 el Tribunal Internacional de Justicia declaró que entre Estados independientes, el respeto a la soberanía territorial es fundamental en sus relaciones internacionales; y treinta años más tarde el mismo tribunal estableció como fundamental el principio de soberanía estatal sobre el que descansa el resto de legislación internacional. Para la comisión la soberanía territorial es la base de las relaciones entre los Estados, cualquier acto de agresión va contra la legalidad internacional. El fracaso de la capacidad de los Estados para actuar debidamente puede causar un vacío político dentro del Estado que conduce a tragedias humanas y como consecuencia a una inseguridad internacional y regional, y amenaza a la paz y seguridad internacionales. En definitiva, la soberanía se representa como el garante del orden internacional. A pesar del aumento de las relaciones internacionales a través de la proliferación de actores no gubernamentales, y sumado a la globalización económica, los Estados permanecen como los garantes fundamentales de los derechos humanos. De esta manera pueden asegurar el orden internacional. Según el informe quedan reflejados así los límites a la soberanía.

De esta manera, la Carta de Naciones Unidas destaca la tensión existente entre los conceptos de soberanía, independencia e igualdad de los Estados de una parte y las obligaciones internacionales para el mantenimiento de la paz de otra. En virtud del capítulo VII, la soberanía no supone una barrera para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pueda actuar y tomar medidas en respuesta a cualquier acto que suponga una amenaza a la paz. Es decir, la soberanía cede a favor de la paz y seguridad internacionales. La soberanía puede estar limitada por la costumbre y las obligaciones de los tratados internacionales. Los Estados son responsables de llevar a cabo las obligaciones internacionales que hayan asumido y la soberanía no puede ser una excusa para no realizarlas. De esta manera según el informe, al ser los Estados miembros de Naciones Unidas, su soberanía está limitada por las obligaciones de la Carta de Naciones Unidas.

Igualmente, en el artículo 2.2 de la Carta se establece que sus miembros, para poder asegurarse los derechos inherentes a su condición de Estados, deben cumplir con las obligaciones contraídas; además, como propósitos y principios que se definen en el artículo 1 deberán realizar una cooperación internacional a la hora de resolver problemas económicos, sociales o humanitarios y cumplir con el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Vemos como la resolución de este tipo de problemas no es exclusiva de la soberanía de los Estados. Por tanto, según el informe la soberanía conlleva

una serie de responsabilidades para el Estado de proteger a sus ciudadanos y actuar conforme a sus funciones dentro de su territorio. Este tipo de responsabilidades de actuación han variado desde 1945, sobre todo con respecto a los derechos humanos, ya que estos implican obligaciones para el Estado de proteger a las personas.

En 1999, el secretario general Kofi Annan, dirigiéndose a la Asamblea General declaró que la frontera de un territorio no supone una defensa ante un comportamiento criminal por parte de un Estado. En relación a esto hay que referirse al artículo de Kofi Annan mencionado anteriormente y publicado en *The Economist*, «Two Concepts of Sovereignty» (1999, pp. 49-50), en el que amplía el debate sobre la legitimidad de la intervención por motivos humanitarios. En el mismo argumenta que un concepto de soberanía está orientado a los Estados y otro alrededor de las personas. Debido a la globalización y las relaciones internacionales, la definición de soberanía está siendo redefinida. El Estado se entiende ahora como un instrumento al servicio de las personas y no al revés. Al mismo tiempo, la soberanía individual (nos referimos a la libertad fundamental de cada individuo según la Carta de Naciones Unidas) ha sido mejorada dado que hay que proteger a los individuos y no a los que abusan de ellos; lo que cobra importancia es la soberanía de los pueblos por encima de la soberanía de los soberanos.

De esta manera, en el informe se destaca la importancia de la soberanía popular como una soberanía con responsabilidad, donde el Estado que no pueda ofrecer protección a sus ciudadanos debería aceptar ayuda externa (doctrina ya mencionada de Francis Deng), y llegado el caso de que ponga en peligro a la población tendría que haber una responsabilidad internacional de proteger. Por lo que como hemos visto, hay una doble soberanía responsable: internamente hacia la población e internacionalmente hacia la responsabilidad de los Estados con respecto al cumplimiento de los derechos humanos. Cuando un Gobierno comete abusos masivos de derechos de sus ciudadanos su soberanía estaría parcialmente suspendida.

Por otra parte, con respecto al concepto de intervención, el informe lo analiza tanto desde un punto de vista histórico como desde un punto de vista práctico en los Estados. La norma de no intervención en asuntos internos de los Estados ha perdido terreno a lo largo de la historia, ya que ciertas actuaciones que hace un tiempo se hubieran interpretado como una intervención en asuntos internos ahora son reconocidas y aceptadas como parte de la política internacional. Sin embargo, la intervención entendida como el empleo de medidas coercitivas sin el consentimiento del Estado respectivo permanece.

El informe, antes de emitir una conclusión sobre la intervención humanitaria, examina tres de las medidas coercitivas: la ejecución militar, las sanciones y el embargo. En este sentido, ciertos autores mencionan como un oxímoron utilizar el término intervención humanitaria, puesto que puede llevar a contradicción. Pero como mencionó el secretario general Kofi Annan, desde luego la intervención militar puede ser llevada a cabo por motivos humanitarios, pero para describir esas operaciones militares lo primero es utilizar el término humanitario, para evitar así confusiones. La necesidad prioritaria de proporcionar alivio ante el sufrimiento humano está por encima del empleo de la intervención humanitaria para utilizar el uso de la fuerza militar. Para la comisión, el empleo de la fuerza como justificación para una intervención supone un alto coste. Para que sea así, la intervención humanitaria debe referirse a la amenaza real de pérdida a gran escala de vidas humanas (estaríamos hablando de genocidio), migraciones masivas forzadas o abusos en masa de derechos humanos.

Se observa que el empleo de la fuerza armada contra otro Estado sin su consentimiento constituye una intervención, pero habría que considerar el empleo de otras medidas no militares como el embargo, las sanciones económicas y las medidas penales internacionales. Son muchas las interpretaciones y debates que han surgido en la Carta de Naciones Unidas con respecto a la legalidad de las intervenciones. Tanto es así que se utiliza el término de amenaza o empleo de la fuerza en lugar del de intervención. En cualquier caso, la Carta permite el empleo de la fuerza y permite al Consejo de Seguridad autorizarla para hacer frente a amenazas a la paz y seguridad internacionales. En este punto es donde el Consejo de Seguridad tendría que autorizar el uso de la fuerza. A lo largo de los años noventa se han sucedido modelos diversos de intervenciones por Naciones Unidas: Irak, Bosnia, Somalia, Haití, Kosovo o Timor Oriental. En la Asamblea General, las intervenciones se focalizaban en la entrega de ayuda humanitaria, pero la Resolución 43/131 fue bastante discutible ya que reconocía que las organizaciones no gubernamentales podían jugar un papel importante para responder a estos conflictos. Multitud de Gobiernos se opusieron alegando que dichas organizaciones podrían alentar a los Estados a intervenir en lo que se podría considerar un asunto interno. El informe analiza también la intervención no militar como las sanciones y el procesamiento criminal.

Con respecto a las sanciones internacionales o los embargos, fue en los años noventa cuando se hicieron más extensivos. Suponen medidas de castigo contra un Estado por actos realizados que se consideran ilegales y que violan las obligaciones internacionales.

Las sanciones económicas van desde las restricciones comerciales hasta embargos en importaciones o exportaciones, transportes aéreos, por barco e incluso las inversiones del país en el extranjero. Las sanciones políticas incluyen desde el embargo sobre armamento, el entrenamiento militar, no reconocer actos ilegales cometidos por dicho Estado o no permitir la entrada en un territorio de otro Estado a líderes políticos del Estado que se sanciona. Para la comisión, el uso de estas sanciones en algunos casos es usado como una intervención de ayuda a la democratización del país, no solo por Naciones Unidas sino por otras organizaciones regionales como la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos. En el caso de Haití por ejemplo, fueron tanto la Asamblea General de Naciones Unidas como la Organización de Estados Americanos las que condenaron el golpe militar de 1991 que derrocó al Gobierno elegido. Con posterioridad fue el Consejo de Seguridad el que prohibió vuelos comerciales de pasajeros hacia Haití, así como la entrada de militares haitianos a países miembros de Naciones Unidas.

El problema con estas medidas se centra en ver si realmente son efectivas y se consiguen el objetivo por el que se fijaron. Según algunos autores, estas medidas no consiguen el impacto deseado a largo plazo. Aun así, el Consejo de Seguridad establece un Comité de Sanciones para revisar cada una de ellas, pero según el informe de este se consiguen datos pocos fiables que permitan emitir evaluaciones reales. Con todas estas sanciones, quien más daño sufre es la población civil, por lo que se desprende que no se deberían utilizar como medidas de intervención a largo plazo. Así lo reflejó el secretario general Boutros-Ghali en su informe de 1995 *Una agenda para la paz*, describiendo que estas medidas causan graves daños a la población a largo plazo, impidiendo además que las agencias humanitarias puedan trabajar, así como el daño que pueden causar a países vecinos. Las medidas que la Carta de Naciones Unidas describe como de utilización en última instancia puede que sean más perjudiciales a largo plazo y el recurso de la utilización de la fuerza por motivos humanitarios sea más efectiva.

Otra de las medidas de intervención no militar que el comité analiza es lo que denomina procesamiento criminal. Después de casi medio siglo de los Tribunales por crímenes de guerra de Nuremberg y Tokio, es en los años noventa cuando se confirma como un modo de intervención no militar lo que se califica como procesamiento criminal internacional. Los principios básicos para el procesamiento bajo las leyes penales internacionales fueron establecidos a últimos de los años cuarenta. Principalmente eran la violación del derecho de la guerra y actos constitutivos de crímenes contra la humanidad. Esta medida puede ser considerada como un instrumento preventivo y

disuasorio que pudiera permitir la resolución del conflicto. De esta manera los Tribunales Especiales para crímenes de guerra creados *ad hoc* para la antigua Yugoslavia en 1993 y para Ruanda en 1994, a pesar de las críticas iniciales que recibieron, supusieron grandes avances en la responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional. De este modo se consiguió condenar a militares de alto grado creando y sentando las bases de una jurisprudencia penal internacional. Los tribunales establecieron que la responsabilidad penal se extendía no solo durante el conflicto, sino que iba más allá del período de guerra, legalizando los aspectos considerados como genocidio. De todos estos acontecimientos resulta la creación de una justicia universal para el caso de abusos de derechos humanos.

Igualmente, el informe indica como en el Estatuto de Roma y en la creación de la Corte Penal Internacional se definen claramente los tres crímenes por los que el tribunal tendría total jurisdicción: genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Algunos autores del informe establecen que el mismo juicio por estos crímenes puede tener un efecto disuasorio, pero en el caso de la acusación a Milosevic no fue así ya que cuando se hizo pública su acusación los ataques continuaban. Uno de los aspectos a destacar de la Corte Penal Internacional se basa en que las acusaciones pueden proceder no solo de Estados y del Consejo de Seguridad, sino también de un fiscal independiente del Tribunal.

El elemento de la intervención ha sido bastante controvertido y esto ha ido en aumento sobre todo a partir del fin de la Guerra Fría y en particular tras la intervención de la OTAN en Kosovo. Los que defienden estas medidas las califican como nuevas acciones que se emprenden ante los abusos de derechos humanos, y los detractores ven una contradicción y un modo de justificación legal para una intervención militar con fines y objetivos que no están claros. Del informe se desprenden varias preguntas con respecto a la intervención: ¿existe realmente un derecho para la intervención humanitaria?, y siendo así, ¿quién puede ejercerlo?, ¿sería el Consejo de Seguridad el único autorizado para ejercer el uso de la fuerza?, ¿no causaría este uso más beneficio que daño?

La comisión trata el concepto de prevención como una parte que se desprende al debatir sobre la soberanía y la intervención. Es evidente que las medidas preventivas pueden evitar la intervención militar y como consecuencia el gasto financiero que ello conlleva. Tras las crisis ocurridas a finales de los noventa en Ruanda, Timor Oriental, Kosovo, Liberia y Sierra Leona, Naciones Unidas y sus Estados miembros concluyeron en la necesidad de dar una mayor prioridad a la prevención. De esta manera, el informe

establece que las medidas preventivas dan mayor legitimidad a una intervención cuando la prevención falla. La comisión repasa las actividades prácticas que se han realizado en el campo de la prevención de conflictos y las analiza y evalúa, determinando que parece haber más teoría que práctica y acción.

La prevención está más que justificada por la problemática y el coste que conlleva una intervención. Las medidas preventivas pueden ahorrar a la población los desplazamientos masivos, la guerra e incluso el aumento de la escalada del conflicto, de ahí que sean tratadas como un elemento principal. La prevención de conflictos es un elemento prioritario debatido en todos los foros internacionales y documentos de seguridad nacional. En palabras del secretario general Kofi Annan, mejor prevenir que curar y esta prevención debe dirigirse a las causas más que a los síntomas del conflicto. En la práctica, la prevención de conflictos no ha estado muy valorada, habiendo pocos ejemplos de éxito de la diplomacia preventiva. Ante el dilema mencionado de soberanía versus intervención, son las medidas preventivas las que dan una solución ya que estas ponen fin a dicho debate. De estas medidas preventivas el informe destaca las que denomina como no intrusivas, es decir, aquellas que se dirigen a la causa del origen de la pobreza, la ayuda al desarrollo, la promoción de la inversión privada, todas contando con el consentimiento del Estado anfitrión. Otras son más intrusivas y no cuentan con el consentimiento del país, como los tribunales de crímenes de guerra, el despliegue preventivo de fuerzas de mantenimiento de la paz, etc.

Son muchas las críticas a la prevención de conflictos, desde el hecho de que algunos conflictos son inevitables y algunas acciones preventivas pueden provocar mayores muertes, hasta sobrestimar el concepto. Pero hay que tener en cuenta que el desarrollo de las mejoras de las medidas preventivas es esencial a la hora de la resolución de conflictos. La prevención de conflictos ha recibido un apoyo más teórico que político y financiero. La mayoría de las medidas preventivas, en particular las que van dirigidas al origen de las causas son no intrusivas y apoyadas por la mayoría de Estados que son objeto de sufrir una intervención cuando la prevención falla. La comisión establece que las dimensiones de la prevención del conflicto llevan a que sean tomadas como una prolongación de la intervención, y cuando esta falla da lugar a reacciones negativas, por lo que en ocasiones a los Estados no les interesa llamar a la comunidad internacional para prevenir.

Del informe se desprenden varias capacidades para poder llevar a cabo una prevención efectiva, y todas ellas forman una cadena: la capacidad analítica de predecir y entender el conflicto necesita gran atención, siendo necesario dirigirse al origen del conflicto para

poder aplicar las medidas adecuadas; la capacidad para diagnosticar los conflictos que empiezan a surgir debería ser a través de algún sistema de alerta temprana que pueda garantizar que los actores políticos puedan actuar con tiempo. Ya en la década de los setenta se establecieron estas alertas por parte de agencias internacionales para el caso de las emergencias alimentarias; son muchos los actores que participan: embajadas, agencias de inteligencia, organizaciones regionales y no gubernamentales, pero siempre centralizándose en Naciones Unidas.

La capacidad operacional de prevenir el conflicto está situada en el ámbito de actuación política, de ahí su dificultad, ya que hay que tener en cuenta los procesos administrativos y políticos que se tienen que llevar a cabo, además de que cada conflicto requiere una estrategia *ad hoc*. La capacidad de responder requiere de actuaciones de manera multidisciplinar de varios actores y de poder centralizar sus actuaciones, así como de una coordinación entre todos. El último eslabón de esta cadena es la voluntad política de querer actuar, el más complicado de llevar a cabo. Por poner un ejemplo, el caso de Ruanda y la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros para actuar de manera preventiva.

La principal consecuencia de este informe, que fue discutido en el Consejo de Seguridad en 2002, fue difundir el convencimiento entre los responsables políticos y los diplomáticos internacionales de que no podía volver a repetirse la pasividad, cuando no indiferencia, mostrada por la comunidad internacional durante los años noventa ante hechos criminales de esta naturaleza. Un convencimiento que debía sustanciarse en una declaración que fuera aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se respaldase el concepto de responsabilidad de proteger como una nueva norma internacional.

Sobre los planteamientos anteriores, se hace necesario mencionar que el concepto de soberanía como responsabilidad en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados no fue asumido en su totalidad por el Documento Final de la Cumbre de 2005 de Naciones Unidas, ya que este no hace mención expresa al concepto de soberanía dentro del contexto de la responsabilidad de proteger. Es más, en el párrafo 139 se establece específicamente la necesidad de actuar de acuerdo con la Carta y de tener en cuenta los principios de la Carta y del derecho internacional al examinar la responsabilidad de proteger. Asimismo, se confirma el principio de igualdad soberana y la soberanía de los Estados de conformidad con el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas. Por todo ello, simplemente, los Estados han optado por una postura equilibrada,

manejando el concepto de soberanía en su aceptación tradicional y la protección de los derechos humanos.

2.4. Informe del Grupo de Alto Nivel. Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, sumado al informe realizado por el Grupo de Alto Nivel en 2004 y al informe del secretario general de 2005, sentarían las bases para establecer en el Documento Final de la Cumbre de 2005 una regulación preceptiva sobre la responsabilidad de proteger. En este punto del capítulo analizamos el informe del Grupo de Alto Nivel de 2004 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565), cuando dos años más tarde del informe sobre la responsabilidad de proteger de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, el secretario general, ante el debate y las diferencias de opinión surgidas en torno a las nuevas amenazas y la justificación del uso de la fuerza, anuncia la creación de un Grupo de Alto Nivel para poder buscar una solución consensuada a todos estos dilemas.

El grupo evaluó las amenazas a la seguridad internacional y la manera en que esta las había hecho frente. Todo ello con el fin último de mejorar la actuación de Naciones Unidas en la seguridad colectiva. Una de las grandes amenazas a la seguridad colectiva es el terrorismo. De esta manera, el grupo deja patente que uno de los problemas para hacerle frente es primero, encontrar una definición consensuada de lo que es el terrorismo y así poder desarrollar estrategias eficaces basadas en la observancia de los principios del Estado de derecho y los derechos humanos. Con la globalización económica, un atentado terrorista de gran envergadura puede tener consecuencias desastrosas en cualquier país poco desarrollado (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565).

Las nuevas amenazas que menciona el informe afectan tanto a los Estados como a las personas, de ahí que se hable de seguridad colectiva, y sin un reconocimiento claro de esas amenazas no puede haber seguridad, de la que todos somos responsables ya que nos afectan a todos. De esta manera, el informe del Grupo de Alto Nivel relaciona e incluye la soberanía y responsabilidad con la seguridad colectiva, ya que todo está relacionado. Los Estados no solo se benefician del principio de igualdad soberana, sino que deben asumir las responsabilidades que ello conlleva, y una de ellas es la protección y la seguridad de sus ciudadanos, así como cumplir con las obligaciones que establece la comunidad internacional. Es evidente y así ha quedado demostrado por los conflictos que

hemos señalado en este capítulo, que no siempre los Estados podrán o querrán proteger a su población. Llegado este caso son los principios de la seguridad colectiva los que dictan que dicha responsabilidad de protección debe ser asumida por la comunidad internacional siguiendo los principios de la Carta de Naciones Unidas. El informe refleja que lo que se pretende proteger con los principios que establece de igualdad soberana es al Estado, ya que es un bien necesario para conseguir la seguridad de sus ciudadanos. En este punto entiende que no solo la Carta debería proteger al Estado, sino directamente a los ciudadanos puesto que no siempre el Estado ha respetado los derechos fundamentales (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565).

El sentido de la discusión de la validez jurídica de la responsabilidad de proteger, para que sea aceptada por la comunidad internacional, se encuentra en el uso de la fuerza para proteger en determinados casos a la población. La misma Carta de Naciones Unidas reconoce que es esencial el uso de la fuerza para eliminar aquellas amenazas a la paz y la seguridad siempre que sea utilizada de forma correcta. Tiene que haber un consenso generalizado sobre cómo el uso de la fuerza debe ser utilizado legal y legítimamente. Llegado el caso de que falte uno de estos elementos es cuando el orden internacional se debilita y cuando la seguridad humana puede tener mayor peligro. Únicamente se admiten dos excepciones a la prohibición del uso de la fuerza y al principio de no intervención establecido en el artículo 2.4 y son la legítima defensa (establecida en el artículo 51) y las medidas militares que autorice el Consejo de Seguridad (según el capítulo VII). Por ende, se suscitan las siguientes situaciones: la del Estado que recurre al uso de la fuerza alegando legítima defensa ante una amenaza que no es inminente, la del Estado que parece plantear una amenaza a otros Estados, pero no hay consenso por parte del Consejo de Seguridad sobre cómo actuar, y una amenaza exclusivamente interna de la población de un Estado. Con respecto a la primera cuestión, relativa al uso de la legítima defensa, según el derecho internacional se puede recurrir al uso de la fuerza siempre que la amenaza sea inminente, proporcional y no haya otro medio para impedir la agresión. Pero ¿qué sucede cuando la amenaza no es inminente, ¿se puede actuar entonces? Estaríamos hablando en este caso de acciones preventivas, que habría que presentar al Consejo para una autorización, teniendo en cuenta que antes de llegar a una intervención militar hay otras medidas como son la negociación y la disuasión. Se podría poner en duda todo el sistema normativo internacional de permitir y dar legalidad a ciertas acciones preventivas de manera unilateral.

Para la segunda cuestión que se plantea relativa a un Estado que representa una amenaza para otros Estados y por ende para el orden internacional, la solución viene dada por el capítulo VII de la Carta para el caso de amenazas externas en las que el Consejo de Seguridad podrá aprobar acciones coercitivas de manera colectiva, y dentro de estas acciones estaría la utilización de medios militares. Sin embargo y en estos casos, para el Grupo de Alto Nivel tampoco se puede aplicar el uso preventivo de la fuerza a través de una acción colectiva según el capítulo VII, en el caso de legítima defensa del artículo 51. El derecho al uso de la fuerza alegando legítima defensa no sirve para realizar acciones de manera preventiva; tampoco se trata de saber si el Consejo de Seguridad debe utilizar medidas preventivas a favor de la seguridad colectiva. En este punto en el que se alega la legalidad de las acciones del Consejo sobre el capítulo VII de la Carta, es el Consejo el que impone una serie de restricciones a los Estados ya que estos no pueden actuar sin tener en cuenta a sus ciudadanos y su responsabilidad con ellos. Pero hemos de decir, en vista de los conflictos sucedidos que se han mencionado anteriormente, que las decisiones del Consejo no siempre han sido tan legales como debían ser ni han tenido en cuenta la seguridad de los seres humanos. La objetividad del Consejo de Seguridad se ha puesto en duda por bastantes autores del derecho internacional. Llegados a este aspecto nos preguntamos qué ocurre si es el Consejo de Seguridad el que no quiere actuar, ¿qué pasaría con el derecho de veto?; si el Consejo no actúa, ¿estarían legitimadas las organizaciones regionales para operar *a posteriori* como dice el informe? Hay que buscar e intentar que el Consejo de Seguridad pueda funcionar de manera más eficaz y no que los Estados a la hora de tomar sus medidas eviten pasar por el Consejo de Seguridad.

Para la tercera cuestión sobre cómo actuar en el caso de una amenaza exclusivamente interna de un Estado, no es tan clara la interpretación de la Carta, ya que en casos de genocidio o violaciones masivas de derechos humanos no parece que se protejan en base al artículo 2.7 donde se prohíbe la injerencia en asuntos internos de los Estados, por lo que se contraponen el derecho a intervenir y tomar medidas coercitivas contra un Estado a la soberanía y la prohibición de injerencia. Teóricamente, según la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, este es perseguible en tiempos de guerra, en tiempos de paz y siempre que represente una amenaza a la seguridad de todos. No es justificable alegar el principio de no injerencia y la protección de la soberanía de un territorio para casos de genocidio, depuraciones étnicas o delitos de lesa humanidad.

A causa de las violaciones de derechos humanos y el genocidio sucedidos, como en el caso de Ruanda, ha tenido lugar una evolución en la solución de los conflictos ya que no

se busca centrarse en el derecho a intervenir sino principalmente en la responsabilidad de proteger, y por tanto en la obligación que tiene la comunidad internacional de velar por la seguridad humana e impedir acciones de genocidio. Así, el Grupo de Alto Nivel insiste, al igual que el secretario general en anteriores informes y demás autores, en que incumbe a los Estados, que si bien son soberanos también lo son para proteger a su población de estos hechos, y llegado el caso de que no puedan o no quieran cumplir con esta responsabilidad, se traslada a la comunidad internacional, que recoge el testigo de la responsabilidad asumiéndola a favor de la seguridad humana. Las respuestas por parte de la comunidad internacional van desde tomar medidas preventivas, que son respuestas necesarias hasta la reconstrucción, como el envío de misiones humanitarias o fuerzas de policía, hasta el uso de la fuerza que siempre debe ser utilizado como última medida. Poco a poco el Consejo de Seguridad y la comunidad internacional están aceptando el uso del término de la obligación internacional colectiva de proteger, para el caso de que haya una amenaza a la paz y seguridad internacionales, debido a que va contra toda legalidad del derecho internacional; y aunque no es todavía una norma escrita poco a poco el término de la responsabilidad de proteger se incorpora al vocabulario de Naciones Unidas.

Para que la seguridad colectiva internacional sea eficiente y verdaderamente eficaz no solo se debe asentar sobre las bases de la legalidad normativa, sino que además debe tener cierto grado de legitimidad, fundamentado en pruebas sólidas, éticas y morales. Se puede advertir en este punto del capítulo la controversia sobre los conceptos de legalidad y legitimidad a raíz sobre todo de las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre el uso de la fuerza y la responsabilidad de proteger. Es decir, entra en juego el iusnaturalismo frente al positivismo jurídico, que no deben estar enfrentados puesto que estamos hablando de acciones de protección de la seguridad humana que deben situarse de manera conjunta. La decisión que el Consejo de Seguridad debe tomar sobre el uso de la fuerza se debe basar en una serie de instrucciones teniendo en cuenta no solo si puede usar la fuerza dentro de la legalidad sino si debe, por cuestiones éticas y morales dentro de la legitimidad. El Grupo de Alto Nivel propone una serie de instrucciones, con el objeto de sistematizar la actuación del Consejo para mejorar sus decisiones de utilizar el uso de la fuerza y evitar que cualquier Estado tenga alguna excusa para poder actuar libremente al margen de la comunidad internacional. Estos criterios que debería tener en cuenta a la hora de tomar sus decisiones son:

- a) La gravedad: es decir, el grado de amenaza a la seguridad tanto del Estado como de los seres humanos. Por ejemplo, para el caso de amenazas inminentes o latentes, ¿estamos realmente hablando de genocidio?
- b) Tener un propósito correcto: tener claro que el objetivo último de la acción militar es acabar con la amenaza a la seguridad humana.
- c) Que sea un último recurso: ¿hemos realmente agotado todas las demás opciones no militares para hacer frente al conflicto?
- d) Que haya proporcionalidad en los medios: hablamos de los puntos básicos o mínimos para hacer frente a la amenaza, como son la escalada, la duración y la intensidad.
- e) El balance de las consecuencias: hablamos del llamado en términos económicos coste-beneficio, es decir, que lo que se quiere obtener sea mayor que las consecuencias negativas que puede conllevar.

El Grupo propone que estas medidas sean incorporadas a las distintas resoluciones tanto de la Asamblea como del Consejo para poder autorizar el uso de la fuerza. Toda esta doctrina sobre el uso de la fuerza y la intervención humanitaria relacionada con la responsabilidad de proteger, fue promovida tanto por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados como por el Grupo de Alto Nivel, si bien no se ve que hayan podido cambiar la práctica del Consejo de Seguridad para que pueda actuar de una manera más eficaz (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565).

El fundamento de este texto sirve como base para que en el informe del secretario general para la Cumbre Mundial de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005A/59/2005), se tome como una obligación la protección de las personas, primero por parte del Estado correspondiente y llegado el caso de que no quiera o no pueda, la responsabilidad se traslada a la comunidad internacional, pudiendo emplear incluso el uso de la fuerza.

2.4.1. Dudas que deja abiertas el informe del Grupo de Alto Nivel

Desde el principio y tras las atrocidades cometidas en los años noventa se produce un cambio de pensamiento. La comunidad internacional empieza a entender que ante el genocidio y las violaciones de derechos humanos no puede permanecer impasible, tiene que actuar, incluso evitar más masacres. Ante esto, el uso de la intervención debe ser respetando los principios de la Carta de Naciones Unidas. La comunidad internacional en

su conjunto tiene nuevas responsabilidades que debe asumir y poner en práctica. Con el conflicto de Kosovo se evidencia la importancia que cobran los derechos humanos y la obligación que deben asumir los Estados de protegerlos, hasta tal punto que se rompe uno de los principios básicos como es la no injerencia a favor del uso de la fuerza y la intervención. El motivo de discusión no era la crisis humanitaria sino el modo de actuar y cómo llevarlo a cabo, ya que la OTAN no contaba con la autorización del Consejo de Seguridad y se consideraba una actuación ilegal. A pesar de lo cual, el propio Consejo de Seguridad legalizaría las consecuencias de esta previa actuación ilegal con la Resolución 1244 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1999) de 10 de junio, que autoriza el despliegue de la MINUK (Misión Administrativa Provisional de Naciones Unidas en Kosovo) y de la operación de la OTAN KFOR (Kosovo Force), pseudolegalizándola así en cierta manera *a posteriori* al admitir y refrendar sus consecuencias.

En estos casos en los que el Consejo de Seguridad no actúa es cuando, para evitar su inactividad deberían regularse una serie de pautas para que los Estados pudieran actuar unilateralmente por motivos humanitarios y que no se considerara un quebrantamiento del ordenamiento jurídico internacional. Cuando se defiende una acción de intervención alegando motivos legítimos porque no goza de una base legal, se crea una situación de inseguridad jurídica sin saber cómo actuar.

Dentro de la responsabilidad de proteger intervienen varios principios: la soberanía, la no injerencia, la seguridad humana, el uso de la fuerza y dentro de esta última la intervención. La responsabilidad de proteger se establece como un concepto a partir de la intervención del Kosovo y a causa del dilema que se originó de legalidad versus legitimidad, cuando ha ido tomando forma hasta llegar al debate de una nueva definición de soberanía centrada en las personas y sus derechos humanos fundamentales, y en la obligación del Estado de protegerlos. Llegado el caso de que este no lo lleve a cabo, la comunidad internacional debe y tiene la obligación de protegerlos. Es en el informe de la Cumbre de 2005 donde se asume como una obligación la responsabilidad de proteger; el problema que aparece es cómo llevar a cabo esas acciones.

Uno de los problemas que se advierten, en lo relativo a la legalidad es el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, ya que, si no se resuelve este tema, cualquier intento de actuación de la responsabilidad de proteger no se podría llevar a cabo de manera legal. Habría que reformar el sistema del derecho de veto en el Consejo de Seguridad. De esta forma, es el informe del Grupo de Alto Nivel el que recoge la discusión mantenida sobre este asunto. Propone que para poder hacer frente a las nuevas amenazas es necesaria una

reforma del Consejo de Seguridad y para ello sería conveniente ampliar el número de miembros permanentes, aunque sea sin el derecho de veto; otra opción que se propone es la elección de miembros por un período más prolongado, pero no siendo permanentes.

Para el Grupo de Alto Nivel de 2004, en el supuesto del derecho al uso de la fuerza en legítima defensa se da prioridad al principio de no intervención y como consecuencia de no injerencia sobre la acción preventiva unilateral que supondría el uso de la fuerza. Es decir, siguen estando como principios básicos para la comunidad internacional (estando recogidos en la Carta) la igualdad soberana de los Estados y la no injerencia y el no uso de la fuerza, por encima del derecho a la legítima defensa de una amenaza que no sea inminente. Aunque en este supuesto es lógico que no se autorice ya que estamos hablando de amenazas que no son inminentes, y si un Estado lo lleva a cabo lo pueden realizar otros; como estableció el Grupo de Alto Nivel, dejar a uno es permitir que lo hagan todos.

En el informe del Grupo de Alto Nivel se señala que el uso de la fuerza es un principio esencial y así se establece en la Carta, pero tiene que ir de la mano de la legalidad y la legitimidad. No deberían faltar estos dos elementos de manera conjunta ya que si falta uno de ellos es cuando la seguridad humana se pone en riesgo al igual que se pondría en duda el orden normativo internacional. El mismo capítulo VII de la Carta impone una serie de restricciones al Consejo y por ende estas las impone a los Estados, y son estas las que ya no pueden actuar sin tener en cuenta la seguridad de sus propios ciudadanos. Al igual que algunas voces de internacionalistas en esta tesis, se aboga por buscar medidas más eficaces para que el Consejo de Seguridad pueda actuar activamente con legalidad y legitimidad.

El Grupo de Alto Nivel, al igual que las tesis defendidas por el secretario general y demás autores, sostiene una evolución en las respuestas a las atrocidades y violaciones masivas de derechos humanos, ya que cuando tiene lugar una amenaza a la seguridad humana dentro de un Estado y este no puede o no quiere proteger a la población, la comunidad internacional tiene el deber y la responsabilidad de protegerla. El cambio de mentalidad viene cuando se invierte el orden de prioridad de los principios de la Carta ya que, en los casos de genocidio mencionados, la responsabilidad de actuar de la comunidad internacional está por encima del derecho de no injerencia. El Grupo de Alto Nivel describe la actuación de la comunidad internacional en casos de genocidio como una norma de responsabilidad de proteger que debe cumplir, pero dicha norma no está escrita como texto normativo, sino que tan solo y debido a los desastres humanitarios acontecidos

son los teóricos de la doctrina del derecho los que claman por normalizar la situación, que se estudiará más adelante.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS

3.1. La propuesta del secretario general

Los conflictos y las violaciones masivas de derechos humanos en los años noventa, ya mencionados, pusieron en evidencia la capacidad de actuación de Naciones Unidas. Aunque parezcan muy negativos estos antecedentes, es cuando hubo mayores impulsos de reformar la Organización de Naciones Unidas y sus sistemas de actuación. Tras la iniciativa del secretario general de reunir a un grupo de expertos de alto nivel y emitir su informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, fue en marzo de 2005 cuando Kofi Annan publicó su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos* (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, A/59/2005). En él recogía las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel y planteaba una serie de reformas a la organización. Dicho programa de reformas se veía bastante ambicioso y según Annan, perseguía poner el listón alto para poder negociar con más margen de maniobra y presentar las reformas como un solo bloque, así las aceptarían mejor (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, A/59/2005).

Las recomendaciones que se establecían en el informe representan la base para un examen posterior de los Estados miembros en la Cumbre de 2005, con el objetivo de fortalecer las instituciones de Naciones Unidas y cimentado en la base de que sin seguridad no hay desarrollo y al revés, siendo necesario que se respeten los derechos humanos. Dentro del informe, el secretario general plantea una serie de medidas para conseguir la libertad para vivir sin temor, recogiendo así las ideas de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y del Grupo de Alto Nivel. Entre estas se encuentra la responsabilidad de proteger a la población de catástrofes evitables, cuando los Estados no lleguen a actuar. Ideas relacionadas con el concepto de doble soberanía que propugnó Kofi Annan, mencionado anteriormente; el concepto de soberanía se estaba volviendo a definir, ya que los Estados deberían estar al servicio del pueblo y no al revés. En definitiva, la soberanía implica derechos y obligaciones, y la responsabilidad de proteger es el resultado de la aceptación de esta soberanía; entre estas situaciones se encuentra la de proteger a la población de situaciones de extrema gravedad. En relación a la seguridad colectiva, en el informe se asumen las recomendaciones del

Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio producido, y se defiende un concepto de seguridad colectiva más amplio: no solo los conflictos internacionales sino también los civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo, la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente.

El elemento central de discusión sobre cómo se puede hacer uso de la fuerza para defender la paz y seguridad internacionales ha sido motivo de intensos debates entre los Estados miembros. El secretario general pone de manifiesto el deber de buscar un punto en común. Los tres motivos de discrepancia (planteados también por el Grupo de Alto Nivel) son: si los Estados pueden hacer uso de la fuerza de manera anticipatoria antes amenazas inminentes, si pueden hacer uso de la fuerza de manera preventiva antes amenazas latentes, pero no inminentes, y si pueden utilizar la fuerza para proteger a ciudadanos de otros Estados ante el genocidio.

El primero de los casos de poder anticiparse y hacer uso de la fuerza ante amenazas inminentes, para el secretario general estaría plenamente aceptado encuadrándose dentro del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Este artículo viene a recoger el derecho inherente a la legítima defensa individual o colectiva de los Estados ante un ataque armado. Según el informe del secretario general, la doctrina viene aceptando las actuaciones inminentes como un ataque armado. Conviene distinguir en este punto la diferencia existente entre dos términos que pueden llevar a confusión. El primero es el ataque o respuesta anticipatoria ante una actuación o amenaza inminente que está a punto de llevarse a cabo; en terminología jurídica anglosajona lo definen como *preemptive attack*. El segundo término es el ataque que no está provocado por una agresión fáctica, sino que está basado en una apreciación subjetiva de amenaza potencial, y se denominaría *preventive attack*.

Con arreglo a lo mencionado, lo expuesto por el secretario general se trata de una mera pretensión con poca base en los hechos. La doctrina continúa dividida en cuanto a encuadrar las actuaciones inminentes como un ataque armado. Por un lado, se sitúan los partidarios de una percepción estricta del artículo 51, limitando el uso de la fuerza a un ataque armado ya ocurrido. Se justifican aduciendo que en la práctica los Estados, como justificación a sus actos, no se inclinan a invocar la legítima defensa anticipatoria, siendo esta resistencia a invocarla de por sí una señal de su poco valor jurídico (Gray, 2004, pp. 98-99). Por otro lado, los partidarios de una visión no tan estricta y más interpretativa, en la que se defiende el derecho consuetudinario a la legítima defensa anticipatoria.

Sin embargo, el Informe del Grupo de Alto Nivel A/59/565 sitúa como un principio bien establecido del derecho internacional que un Estado pueda recurrir a la legítima defensa anticipada si no hay otro medio y la acción realizada es proporcional (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 188). Es oportuno señalar esta práctica del derecho internacional aceptada como derecho consuetudinario, denominada la clásica doctrina de Webster en el asunto *Caroline*. El caso se dio cuando en 1837, fuerzas canadienses leales a Gran Bretaña abordaron el barco *Caroline*, matando a varios estadounidenses en territorio de Estados Unidos. Ante estos hechos y la protesta por parte de Estados Unidos, el secretario de Estado Daniel Webster explicó que, para poder alegar autodefensa de manera justificable, el Estado que recurre a la fuerza tiene que demostrar la necesidad inmediata e imperiosa del ataque que no permita otros medios ni deje tiempo para deliberar, así como la proporcionalidad de la respuesta.

En consecuencia, el llamado test del *Caroline* se ciñe a los principios de necesidad, proporcionalidad e inmediatez. A dicho test se acogió, por ejemplo, el Tribunal Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua en 1986. A la luz de lo expuesto, se permite en el derecho internacional positivo un uso de la fuerza anticipatoria dentro del artículo 51 ante amenazas inminentes. A pesar de ello, la legítima defensa abre un camino de discrecionalidad del uso de la fuerza en estos casos. Para evitarlo es importante definir bien que las amenazas no sean latentes sino inminentes, por cuanto tampoco es factible esperar a que un Estado espere a recibir el primer ataque para poder alegar legítima defensa (Espósito, 2005, p. 10).

Si traspasamos la actuación de la legítima defensa anticipada a la responsabilidad de proteger internacional, tendremos que ante la inminencia de la comisión de hechos como el genocidio o los crímenes de lesa humanidad, los Estados podrían actuar mediante una serie de actuaciones tempranas. El Grupo de Alto Nivel mencionó la necesidad del despliegue preventivo ante estas situaciones (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 41), y para este tipo de medidas preventivas se exige contar con una serie de capacidades efectivas de alerta temprana. De esta manera, los organismos encargados de la investigación y análisis de estos posibles hechos necesitarían mejorar en la capacidad de información y cooperación entre ellos para concretar la alerta temprana (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 40).

El segundo de los supuestos es el del uso de la fuerza de manera preventiva. El criterio que se mantiene es el dado por el Grupo de Alto Nivel, donde se descartan acciones unilaterales para este supuesto, teniendo que pasar la autorización por el Consejo de

Seguridad; las acciones militares preventivas deben ser autorizadas por el Consejo de Seguridad. En palabras del Grupo de Alto Nivel, permitir una acción preventiva unilateral sería como permitir que si lo hace uno lo hicieran todos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 61). Esta es la única respuesta escrita en el ordenamiento jurídico internacional, llegando a contradecir la doctrina de la guerra preventiva de Estados Unidos.

Recogiendo lo planteado por el Grupo de Alto Nivel, no se trata de actuar al margen del Consejo de Seguridad sino de intentar una mejora en las actuaciones de este. Para la toma de decisiones, el Consejo debe valorar la gravedad de la amenaza, el propósito de la acción militar, la búsqueda de otros medios distintos a la fuerza, la proporcionalidad del uso de la fuerza y la posibilidad mínima de éxito (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005, pp. 126-134). De esta manera, se recomienda una resolución dirigida a la actuación del Consejo donde se representen los principios por los que debe regirse al autorizar el uso de la fuerza. Al establecer este código de conducta se asume lo mencionado en la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001, 207), pero se plantea de una manera menos específica y detallada. Si estos principios fueran descritos entrando más en detalle permitirían al Consejo poder actuar con mayor eficacia, legitimidad y legalidad (García Pérez, 2006, p. 11).

Para el tercero de los supuestos, se deja claro que el genocidio y los crímenes de lesa humanidad atentan contra la paz y seguridad internacionales y son motivo de protección por parte del Consejo. En este supuesto es donde sí se ha llegado a un acuerdo y representa una novedad en el sistema de seguridad, ya que sienta las bases del concepto de responsabilidad de proteger y supone la aceptación del mismo por parte de la comunidad internacional. Tanto la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados como el Grupo de Alto Nivel (véase Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 203) y el informe del secretario general imponen el concepto por escrito de la responsabilidad de proteger a la población, teniendo en cuenta que si el Estado no puede o no quiere cumplir con dicha obligación, la comunidad internacional utilizará todos los medios no coactivos de que dispone (diplomáticos o de cualquier otro tipo) para proteger a la ciudadanía.

Si los métodos que aplica la comunidad no son suficientes, entonces el Consejo de Seguridad puede incluso adoptar medidas coercitivas, por lo que no caben las acciones unilaterales de empleo de la fuerza al margen del Consejo. La propuesta doctrinal de la responsabilidad de proteger se basa en el respeto que tiene que tener todo Estado al

imperio de la ley dentro y fuera de sus fronteras. Una de las afirmaciones de la Declaración del Milenio es el compromiso de todos los Estados con el imperio de la ley para asegurar la paz y la seguridad. Sin embargo, se da por sentado que no todos los Estados asumen el cumplimiento de la legalidad internacional e incluso son los grupos terroristas los que pueden causar daños graves a la población como consecuencia de este incumplimiento. De esta manera, según el informe es necesario constituir nuevas leyes y equipar mejor a las instituciones que deben llevarlas a cabo.

El secretario general destaca la importancia de fortalecer el marco normativo que se viene desarrollando en todo este tiempo, tomando verdaderamente conciencia de la importancia de incorporar en los acuerdos de paz cláusulas relativas a los derechos humanos y el imperio de la ley, pero sobre todo la importancia de llevarlas a cabo y pasar a la acción. Los Convenios de Ginebra, así como los que prohíben la tortura se han venido incumpliendo. En definitiva, muchas promesas solemnes cargadas de buenas intenciones sobre el papel que parecen no haberse llevado a la práctica, y es en esta situación en la que el secretario general aboga por que realmente se apliquen los tratados y convenios que vinculan la protección de los civiles. Así, para que todas las propuestas se lleven a cabo, el secretario general considera fundamental contar con instituciones jurídicas eficaces, por lo que propone crear la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. En relación a esto, destaca el papel central que tiene la Corte Penal Internacional y otros tribunales internacionales que se ocupan de los crímenes de guerra, hasta tal punto que considera necesario fortalecer la labor de la Corte, e insta a considerar una jurisdicción obligatoria.

El informe del secretario general enfatiza mucho la premisa de hacer que el Consejo de Seguridad funcione mejor y sea más efectivo. Ya el Grupo de Alto Nivel había manifestado la poca credibilidad y eficacia del Consejo que ante las amenazas que se le presenten debería actuar de manera más eficaz. El Consejo de Seguridad es el garante de mantener la paz y seguridad internacionales, y dado que es el tema principal de la responsabilidad de proteger debe estar equipado con buenos medios y sistemas que le den toda la legalidad y legitimidad que necesita (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005, pp. 167-169). Por ende, se plantea que los que más contribuyen desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, deberían tener mayor participación en la aportación de medios para contrarrestar las amenazas, y también se deberían incorporar a la toma de decisiones en países en desarrollo. Algunos autores entienden que este punto

es difícil que suceda, ya que afectaría directamente a los Estados miembros actuales del Consejo (Espósito, 2005, p. 17).

Relacionado con la reforma del Consejo a la hora de llevar a cabo la responsabilidad de proteger, hay que mencionar las reformas sobre el derecho de veto. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho de veto en las decisiones que se tomen. El mismo se utilizó en bastantes ocasiones durante la Guerra Fría. El uso de este derecho o el simple aviso de utilizarlo es lo que provoca que se bloquee la mayoría de las iniciativas de actuación. Por ello, si pensamos en iniciativas alegando la responsabilidad de proteger y se hace uso de este derecho de veto, es claro y evidente que la actuación del Consejo se ponga en duda. Ante esto, el Grupo de Alto Nivel no recomendó ningún tipo de iniciativa, ni quitar ni ampliar a otros países este derecho. Algunos autores entienden de manera lógica el silencio del Grupo de Alto Nivel, considerando que los miembros permanentes del Consejo no aceptarían ver mermados sus derechos de poder y decisión. Hay que tener en cuenta que cualquier reforma de la Carta de Naciones Unidas necesita el voto de todos los miembros permanentes del Consejo. Lo que sí recomendó el Grupo fue un sistema de voto indicativo respecto de las propuestas que se hagan.

3.2. Documento Final de la Cumbre de 2005

Lo novedoso de la Cumbre de 2005 es el reconocimiento por parte de todos los miembros de Naciones Unidas de la responsabilidad de proteger a la población contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cuando el Estado correspondiente no pueda o no quiera ejercer dicha responsabilidad, la comunidad internacional se compromete a ello a través del Consejo de Seguridad (García Pérez, 2006, p. 5).

Sin embargo, en las reuniones preparatorias la falta de consenso se hizo evidente, debido a la falta de claridad y precisión a la hora de definir el uso de la fuerza y la autorización por parte del Consejo de Seguridad. Se identificaron tres posturas bien diferentes entre sí: por un lado se encontraban aquellos Estados que apoyaban el concepto de responsabilidad de proteger, como la Unión Europea, Canadá, Argentina, Australia, Chile, Corea, México, Japón, Perú y Sudáfrica; por otro lado se encontraba la postura contraria a esta nueva norma: China, India, Indonesia, Rusia, Argelia, Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Venezuela y Vietnam, que alegaban que este nuevo concepto serviría de justificación para aquellos países más poderosos poder realizar cualquier intervención

ilícita y dotarla así de mayor legalidad, bajo el amparo de los principios que marca la Carta de Naciones Unidas, como son el de no injerencia, la igualdad soberana de los Estados y la integridad territorial. La tercera de las posturas discrepantes fue la de Estados Unidos, planteando un cambio de terminología, en vez de responsabilidad de proteger que pasara a llamarse preparación para actuar; denominación que aparentaba ser bastante más imprecisa, quedando patente las intenciones de Estados Unidos para quitarle legalidad al concepto y que pareciera una simple responsabilidad moral no vinculante que se utilizara a juicio de cada Estado. Todas estas discrepancias y discusiones hicieron que (según el borrador de la declaración previa a la Cumbre) se pospusiera una decisión concreta y se dejara en manos de la Asamblea General encargada de examinar la propuesta (Espósito, 2005, p. 6).

El Documento Final de la Cumbre refleja de manera específica estas disensiones. Así, en su párrafo 138 se menciona la nueva doctrina de la soberanía entendida como la obligación por parte de los poderes estatales de proteger a su población frente a cuatro delitos perseguidos por el derecho internacional: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. De esta manera es la comunidad internacional a través de esta responsabilidad la que debe motivar a los Estados para que ejerzan correctamente esta protección y colaborar con Naciones Unidas para que como organización pueda establecer una alerta temprana para actuar contra estos crímenes.

En otro sentido, en el párrafo 139, se admite que la comunidad internacional a través de Naciones Unidas tiene una doble responsabilidad de utilizar los medios pacíficos, diplomáticos y humanitarios que estén a su alcance, y llegado el caso en que estos medios no funcionen y las autoridades estatales no eviten esos crímenes, es cuando pueden actuar según el capítulo VII de la Carta, pero siempre bajo la autorización del Consejo y en colaboración, llegado el caso, con organizaciones regionales. Se advierte como de manera diplomática se ha eliminado en el informe lo mencionado en anteriores documentos (los de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, el Grupo de Alto Nivel y el secretario general) para el caso de que las organizaciones regionales en caso de urgencia hicieran uso de la fuerza con una autorización del Consejo *a posteriori*. Tampoco se menciona la elaboración de un código de criterios para que el Consejo pudiera tomar mejor sus decisiones a la hora de autorizar el uso de la fuerza. Ante estas ausencias se entiende poco práctico y de poca utilidad el concepto de responsabilidad de proteger, dado que para poder ponerlo en práctica como normativa internacional es necesario detallar e incluso establecer *numerus clausus* para facilitar la labor y poder

aplicar la responsabilidad de proteger. Como solución, el documento opta por trasladar la búsqueda de estas respuestas a la Asamblea General en posteriores discusiones.

En el marco en el que se conceptúa la responsabilidad de proteger, esta aparece como un nuevo principio no mencionado en la Carta de Naciones Unidas. Supone un cambio con respecto a lo que estaba establecido sobre la soberanía tradicional de los Estados, que pasa a ser entendida como un conjunto de responsabilidades que tiene el Estado para con sus ciudadanos. Si sucede que este no cumple con las responsabilidades que tiene asumidas, hay una traslación de esta protección a la comunidad internacional para que actúe. Es el nuevo concepto de soberanía el que hace que se establezca un nuevo concepto de seguridad, llamado seguridad humana. Es decir, la seguridad del Estado deja de ser el único valor susceptible de protección para pasar a la seguridad de la vida e integridad de las personas. Por ello, en este Documento Final de la Cumbre se establecen dos conceptos nuevos de seguridad internacional: la responsabilidad de proteger y la seguridad humana.

En relación a la intervención y uso de la fuerza y los principios de conducta por los que el Consejo debería regirse hay que señalar, al contrario de lo que establece la Comisión Internacional, que tanto el informe del Grupo de Alto Nivel como el del secretario general no detallan ni especifican de manera precisa las condiciones que se deben dar para autorizar una intervención. Como se ha mencionado, al no detallar ni precisar los postulados para el uso de la fuerza, se llega a múltiples dudas y preguntas, entre ellas, qué pasa si sucede que el Consejo de Seguridad no quiere o no puede actuar. Debido a la obligación por parte de la comunidad internacional de proteger a la población y con el derecho de veto de por medio por parte del Consejo de Seguridad, que haría factible la inactividad de la comunidad internacional, la siguiente pregunta sería, ante estas circunstancias, ¿no podrían los Estados intervenir de manera unilateral haciendo uso de la fuerza al margen del Consejo? Ponemos el ejemplo de alguna organización regional que ante la inactividad del Consejo, y por motivos humanitarios, quisiera actuar. El informe del Grupo de Alto Nivel es el único que se pronuncia dando por respuesta que únicamente en caso de situaciones urgentes podrá recabar la autorización del Consejo *a posteriori*. Con esta expresión de autorización *a posteriori* deja vía libre para la ambigüedad. En lo que coinciden tanto el Grupo de Alto Nivel como el informe del secretario es en que la única institución capacitada para la autorización del uso de la fuerza es el Consejo de Seguridad (García Pérez, 2006, p. 11).

Tras el nuevo concepto de responsabilidad de proteger asumido en la Cumbre de 2005, se esperaba que se estableciera un proceso de negociación para fijar y detallar un marco

normativo sobre la responsabilidad de proteger que pudiera darle una mayor efectividad. Dentro de este marco normativo, hay que referirse a unos criterios que den legitimidad al uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad. La mayoría de los países miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas no se ha opuesto a estos debates. El problema que se encuentra es si verdaderamente se puede llegar a un consenso sobre la responsabilidad de proteger como un cuerpo jurídico normativo de obligado cumplimiento (Espósito, 2006, p. 6).

Es complicado que Naciones Unidas actúe en toda situación donde haya un peligro contra la seguridad humana, según la gravedad y la urgencia de la situación. Pero gracias a la reforma de las instituciones de Naciones Unidas, se puede mantener un compromiso de aplicar la responsabilidad de proteger para evitar el genocidio como nuevo principio internacional. Del Documento Final de la Cumbre de 2005 se desprende la voluntad de la comunidad internacional por seguir debatiendo sobre este nuevo concepto, para poder actuar y proteger la seguridad humana, ya que, debido a la globalización y a las relaciones de todos los países, las amenazas a la seguridad humana no son aisladas de un solo país o territorio. Un Estado, por muy soberano que sea no puede hacer frente a estas amenazas de manera independiente. Lo que el espíritu de la responsabilidad de proteger viene a reflejar es que aun cuando el conflicto se sitúe en un solo territorio sin tener carácter de conflicto internacional, pero las amenazas a la seguridad humana sean de lesa humanidad, la comunidad internacional lo entiende como una amenaza a la seguridad humana de manera global, que afecta a todos. La crítica a esta idea viene de parte de algunos países miembros que se podrían ver vulnerables a cualquier intervención extranjera y por el contrario tener la obligación de colaborar en hacer uso de la fuerza en aquellas situaciones donde no tienen intereses. Pero como se ha mantenido en esta tesis, las amenazas a la seguridad humana son globales y los intereses de los Estados están conectados entre sí (García Pérez, 2006, p. 14).

Son sobre todo los países no occidentales los que sienten que esta responsabilidad de proteger es una excusa para poder hacer uso del principio de injerencia en asuntos internos de los Estados, por lo que encuentran una contradicción con los principios clásicos de soberanía y no injerencia. Si nos remontamos a la época de la Guerra Fría, fueron varios los casos de intervenciones militares por parte de las grandes potencias al margen del derecho internacional y de los principios que se defienden en la Carta: Estados Unidos con la llamada Doctrina Truman de 1947 para ayudar a los pueblos del mundo libre y las intervenciones que realizó en Vietnam o Panamá, y la Unión Soviética con la llamada

soberanía limitada, en la que propugnaba una responsabilidad de proteger a las sociedades socialistas del bloque soviético, por lo que se justificaba el derecho de injerencia e intervención como sucedió con las intervenciones en Hungría y Checoslovaquia.

Todas estas incertidumbres y críticas, a la vista de los acontecimientos históricos no se pueden resolver con meras declaraciones de intenciones sobre una responsabilidad de proteger en un sentido moral. Hay que asumir un código de criterios prácticos que puedan ser eficaces para llevar a la práctica y otorgar legitimidad al uso de la fuerza alegando la responsabilidad de proteger, que sea asumido como norma del derecho internacional por todos los Estados. De este mismo modo, conviene establecer dentro de esos criterios unos objetivos claros para actuar en base a la responsabilidad de proteger, es decir, que no se busquen objetivos políticos como cambios de régimen puesto que ese no es el fin de la responsabilidad de proteger, sino que sean objetivos de protección de la seguridad humana, de protección contra el genocidio y delitos de lesa humanidad.

Hay también un temor por parte de algunos Estados a tener que intervenir. Uno de los principales motivos por el que Estados Unidos trataba de dar una definición poco concreta de la responsabilidad de proteger, según se mencionó en las reuniones preparatorias de la Cumbre, se debía a la renuencia que mostraba dado su potencial militar, pues tendría que intervenir en toda situación incluso para hacer uso de la fuerza en acciones muy alejadas de sus propios intereses. Durante el siglo XX han sido numerosas las abstenciones y la ausencia de actuación por parte de los Estados, siendo evidente la pasividad de la comunidad internacional. Si buscamos una explicación a esta pasividad mostrada por la comunidad internacional, hay varios motivos. Por un lado, tenemos el no querer intervenir en aquellos conflictos en los que no hay amenaza directa a los intereses del Estado o a la seguridad internacional. Y si tenemos en cuenta los conflictos en los que las fuerzas políticas ignoran a ciertas poblaciones y poco sabe de ellos, la opinión pública tampoco puede ejercer cierta presión. Asimismo, a la hora de tomar la decisión de intervenir, los Estados tienen muy en cuenta el coste militar y económico que pueden suponer ese tipo de actuaciones, y hay casos donde este coste supera el coste de la no actuación.

Para que los nuevos conceptos de soberanía y seguridad y por ende la responsabilidad de proteger sean aceptados como cuerpo normativo del derecho internacional, es necesaria la aceptación de la opinión pública, es decir, la intolerancia frente al genocidio y los delitos de lesa humanidad para así hacer presión frente a los Estados y que intervengan para evitar esos crímenes. Es necesario entender que se persigue el delito de genocidio como una amenaza a la seguridad global de las personas, y que el uso de la

fuerza y la intervención deben ser realizados en última instancia, todo ello si el sistema de alerta temprana y las medidas de prevención funcionan. Tales medidas son: desde el enjuiciamiento ante la Corte Penal Internacional hasta la ruptura de relaciones diplomáticas y las sanciones económicas. Hay que considerar también que las intervenciones deben ser equitativas y eficaces para conseguir la legitimidad, y no selectivas, pues esto daría como resultado el efecto contrario, la ilegitimidad. Por ello la adopción del código de conducta que señala la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados es un paso para conseguir objetivar y legitimar las decisiones del Consejo para aplicar la responsabilidad de proteger.

3.3. El desarrollo posterior a la Cumbre del Milenio de 2005

Tras la Cumbre del Milenio (2005) donde se aprobó el concepto de responsabilidad de proteger, el mismo se ha venido desarrollando en varias resoluciones e informes del secretario general. En esta última parte del capítulo se examinarán estos informes hasta llegar al informe de 2016, analizando la función que desempeña la responsabilidad de proteger y los problemas de su falta de aplicabilidad, así como la insistencia en querer calificarla como normativa jurídica y los problemas que ello conlleva.

3.3.1. Informe A/63/677: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, de 12 de enero de 2009

Tras los informes expuestos de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001), el Grupo de Alto Nivel (2004) y el informe del secretario general (2005), uno de los debates principales fue la responsabilidad de reaccionar, y en especial el uso de la fuerza. En el informe del secretario general de Naciones Unidas a la Asamblea General, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677)*, de 12 de enero de 2009, se daba especial relevancia a la responsabilidad de prevenir. De esta manera, el secretario general optaba por desarrollar una vía de trabajo más acorde con la situación actual a costa de otros elementos de la responsabilidad de proteger, como es la responsabilidad de reaccionar (Gutiérrez, 2014, p. 62).

La prevención de conflictos ha estado anclada como una de las líneas de actuación de Naciones Unidas. De esta manera, aunque la responsabilidad de prevenir y la prevención de conflictos son conceptos relacionados, cada uno tiene su propia estructura. En el informe del International Peace Institute de 2009, *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect*, se analizan ambos conceptos y se encuadra el concepto de

responsabilidad de prevenir dentro de la prevención de conflictos, ya que la responsabilidad de prevenir está acotada a cuatro crímenes (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad). Sin embargo, los instrumentos utilizados para la prevención de conflictos son los mismos que para la responsabilidad de prevenir (International Peace Institute, IPI Blue Paper No. 7, 2009). Cabría añadir que en el Informe A/63/677 de 2009, el secretario general menciona en varias ocasiones el caso del genocidio de Camboya en los años setenta, cuando el régimen de los Jemeres Rojos (*Khmer Rouge*) abogó por una Camboya única desde el punto de vista social y étnico con un sistema social depurado, incitando a la comisión de los crímenes mencionados en la responsabilidad de proteger cuando la radio alentaba a purificar a las masas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, p. 26).

Una de las diferencias con la prevención de conflictos de manera estricta se encuentra reflejada en el informe del secretario general de 2009, donde no solo se abarca la prevención, dado que se dan los cuatro delitos encuadrados en la responsabilidad de proteger, sino que también abarca situaciones sin haber estallado el conflicto, de ahí que haga alusión al término de prevenir atrocidades. Es conveniente mencionar el Informe Final de la Comisión Carnegie de 1997 sobre la Prevención de Conflictos Mortíferos, que hace una importante distinción entre prevención operacional y prevención estructural. La prevención operacional se refiere a las acciones específicas ante crisis inminentes; la prevención estructural va dirigida a la raíz y causas del conflicto, incluyendo las armas de proliferación, la pobreza y la injusticia. Mientras la prevención operacional ha permanecido focalizada en las crisis inminentes, la prevención estructural se ha expandido hasta llegar a incluir los medios diplomáticos y la intervención humanitaria. La prevención operacional, también conocida como prevención directa, ofrece medidas más claras incluyendo un amplio margen de herramientas coercitivas y no coercitivas. A pesar de la teoría en torno a la prevención que establece este informe de la Comisión Carnegie (1997), la comunidad internacional sigue fallando a la hora de invertir en la alerta temprana. Como resultado, medidas como la diplomacia preventiva han sido infrautilizadas por el Consejo de Seguridad, dejando situaciones en las que se podía haber reducido la crisis y ha proliferado, con la única opción ya de imponer medidas coercitivas bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Por lo que esta comisión defendía la importancia de la prevención frente a tener que intervenir y con posterioridad reconstruir (Informe Carnegie, 1997).

Ante las dudas manifestadas por varios países con respecto a la responsabilidad de proteger como versión actualizada de la intervención humanitaria (en un capítulo posterior se explicarán las diferencias de la responsabilidad de proteger y la intervención humanitaria), en la Cumbre de Berlín de 15 de julio de 2008: Soberanía responsable: cooperación internacional para un mundo en cambio, el secretario general declara la importancia de poner en común lo que supone y sobre todo lo que no supone la soberanía responsable para poder establecer bien la diferencia con la intervención humanitaria. Así, establece de manera clara que la responsabilidad de proteger no se trata de nuevas normas para la intervención humanitaria, sino que más bien se construye de una manera más positiva sobre la soberanía responsable; concepto este último muy desarrollado por el representante especial para la prevención del genocidio, Francis Deng. De igual modo, la seguridad humana tiene en cuenta no solo la seguridad del Estado sino de toda la población en un amplio margen de posibles amenazas, por lo que se entiende a la seguridad humana como un elemento del término de la responsabilidad de proteger (SG/SM/11701, 2008).

Algunos autores, al querer diferenciar la responsabilidad de proteger de las intervenciones humanitarias, evitan uno de sus componentes, la responsabilidad de reaccionar, que supondría el uso de la fuerza y es una similitud con la intervención humanitaria.

Según el compromiso adquirido en la Cumbre Mundial de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/RES/60/1), el secretario general presentó el 12 de enero de 2009 el informe *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Así se establece que la responsabilidad de proteger que oficialmente se acepta no es la misma que la del informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados, sino algo más reducido, ya que se ha evitado mencionar las opciones del uso de la fuerza que menciona el informe de la comisión de 2001, y focalizarse en la responsabilidad de prevenir. La responsabilidad de proteger de la que se parte en dicho informe tiene como antecedentes los párrafos 138 y 139 del Documento de la Cumbre Mundial de 2005, con lo que se aclaran y explican las causas por las que se limita la protección de esta responsabilidad a cuatro crímenes o actos específicos: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Ampliarla a otros hechos que atentaran contra la seguridad humana como el SIDA, el cambio climático o los desastres naturales haría que el concepto abarcara hasta tal punto que lo haría poco útil y práctico deteriorando el consenso al que se llegó para conceptualizarlo y definirlo (Consejo de Seguridad de

Naciones Unidas, 2009, A/63/677, p. 8). De esta manera se dio una explicación para evitar negativas de actuación ante hechos como los sucedidos, por ejemplo, en mayo de 2008, cuando a causa del ciclón Nargis en Birmania, Francia quiso, ante el Consejo de Seguridad, autorizar una misión de asistencia humanitaria bajo la responsabilidad de proteger, dificultada por la Junta Militar del país. Reino Unido lo consideró como una confrontación innecesaria ya que la responsabilidad de proteger no se aplicaba a desastres naturales. A menos que los países occidentales no estuvieran dispuestos a una guerra en el sudeste asiático sería mejor no embarcarse en ello. Esta propuesta no se llevó a cabo ante la amenaza de China de ejercer el derecho a veto, así como por la oposición de Reino Unido. Esta situación habría puesto en una situación complicada a los países del sudeste asiático y a los tres grandes poderes de Asia: China, India y Japón, cuya política era vital para poder comunicarse con el régimen de Birmania. Otro supuesto sobre el mal uso del concepto de responsabilidad de proteger se dio cuando en 2007, un grupo de generales retirados miembros de la OTAN incluyendo a un miembro de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, lo usó para justificar el primer empleo de armas nucleares para prevenir la proliferación nuclear. Otro ejemplo sucedió cuando el papa Benedicto XVI en una visita a Estados Unidos, manifestó la necesidad de ampliar la responsabilidad de proteger a las crisis humanitarias por causas naturales (Weiss, 2009).

a. Los tres pilares fundamentales de la responsabilidad de proteger

A raíz de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005, la responsabilidad de proteger descansa en tres pilares fundamentales. Se acuerda primero, que es el Estado mismo el que tiene la responsabilidad principal de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Se afirma en segundo lugar, que la comunidad internacional para evitar los delitos mencionados, debe prestar asistencia en situaciones de tensión antes de que estalle el conflicto. En tercer lugar, es la comunidad internacional a través del Consejo de Seguridad y en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, a través de una serie de medidas colectivas la que actuaría, siempre según cada caso en concreto y en colaboración con las organizaciones regionales. Se deja claro que los tres pilares mencionados no son consecutivos ni correlativos, teniendo el mismo nivel de importancia cada uno de ellos; de lo contrario si se diera más importancia a alguno de ellos habría un desequilibrio. En el informe se establece que no hay una secuencia fija de utilización, pero parece claro que la responsabilidad primera de proteger a la población debe recaer

en el mismo Estado, por lo que la comunidad internacional, para poder respetar los principios fundamentales de la Carta de Naciones Unidas, debe tener en cuenta el primer pilar antes de actuar. Tanto es así que no se puede intervenir si antes el Estado no protege a la población, esto está implícito, aunque diga que no son consecutivos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, p. 10).

Con el primer pilar, la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado, se reitera la importancia de investigar los orígenes y el porqué de los estallidos de violencia, así como aumentar la protección a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. ¿Por qué en unas sociedades sobreviene la violencia colectiva mientras en los países vecinos se encuentra la estabilidad? Aquellos Estados que tienen en cuenta y respetan la diversidad de sus diferentes grupos de población y tienen mecanismos para gestionar las controversias, difícilmente pueden caer en la violencia, por lo que la observancia de los derechos humanos resulta un elemento clave de la soberanía responsable. Para el informe, los Estados deben hacerse parte de los mecanismos de los derechos humanos y ratificar las convenciones relativas a estas materias, con especial relevancia a la Corte Penal Internacional. Se propone, entre otras medidas mejorar las funciones del Consejo de Derechos Humanos y de esta manera alentar a los Estados a cumplir sus obligaciones con respecto a la responsabilidad de proteger. Así, el sistema de examen periódico del Consejo podría servir como buen sistema para promocionar los derechos humanos y como consecuencia el fin de la responsabilidad de proteger. Se pretende dar difusión pública a los principios de la responsabilidad de proteger para que sean duraderos y se incorporen todas las culturas y sociedades.

Las obligaciones de los Estados en las que se basa este primer pilar tienen su origen en normas internacionales y consuetudinarias. Estos crímenes quedaron recogidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, persiguiendo a sus autores o a aquellos que incitan a la comisión de estos crímenes incluyendo a líderes de países y grupos armados. Hay que decir que de los cuatro crímenes que se mencionan, la limpieza étnica no constituye un delito de por sí, sin embargo, se menciona ya que su actuación puede conducir al genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Para un mayor abundamiento, los principios de la responsabilidad de proteger, no solo en el plano jurídico sino también en el plano social, deben quedar incorporados como valores culturales dentro de la sociedad. En las distintas sociedades vulnerables y estables tiene que haber una revisión de estos principios y evaluar el riesgo e impacto que pudieran suponer. Siempre hay que plantearse que un estallido de violencia a estos niveles puede

ocurrir en cualquier sociedad. De esta manera, el examen de conciencia que todo Estado se debe plantear puede solicitar asistencia técnica a Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha desarrollado programas de capacitación para instituciones nacionales de derechos humanos; con estos programas de capacitación se pretende ayudar a los Estados a que puedan autoayudarse. No solo está Naciones Unidas, también el Comité Internacional de Cruz Roja ofrece asesoramiento sobre derecho internacional humanitario, promueve la ratificación de convenciones de derecho humanitario así como la ayuda para la incorporación en legislaciones nacionales de la normativa del derecho internacional humanitario. Asimismo, en este primer pilar se considera que la responsabilidad individual es importante para evitar que delitos menores trasciendan de tal manera que puedan llegar a convertirse en verdaderas atrocidades (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, pp. 12-15).

El segundo pilar, la asistencia internacional y la formación de capacidad, pretende evidenciar de manera positiva una serie de soluciones a los Estados para que lleven a cabo el cumplimiento de la responsabilidad de proteger, que les reportará beneficios, ya que por el contrario, su no cumplimiento podría traerles perjuicios como la pérdida de inversiones extranjeras, fuga de capitales, menos turismo, desprestigio para la comunidad internacional. En este pilar se proponen como medidas, para el caso de un Estado acosado por agentes no estatales armados, la ayuda y asistencia militares, que no se encontrarían dentro de las medidas de uso de la fuerza, aunque se podrían entender como una intervención de asistencia militar considerada como una medida preventiva. En este supuesto, se pone como ejemplo el despliegue de unidades militares con el consentimiento del Estado receptor para hacer frente a grupos armados que pretendían derrocar al Gobierno; de esta manera, se apoyaría una asistencia e intervención militares de manera preventiva para evitar cambios de régimen. Opinión contraria a la que han mostrado algunos países en los debates sobre el uso de la fuerza en la responsabilidad de proteger. En este punto del informe se señalan las escasas inversiones que hasta la fecha se han realizado en materia de prevención, a la que tan solo se destina una pequeña parte de los gastos derivados de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Se defiende el despliegue de misiones de carácter preventivo y como novedad se propone la creación de una fuerza rápida de respuesta civil y policial, basando la prevención tanto en las medidas mencionadas como en otras: creación de redes de investigación, programas de asistencia y apoyo a Estados con dificultades. Se da a

entender la importancia y el papel fundamental que juega la prevención dentro de la responsabilidad de proteger.

Con el objetivo último de reforzar el segundo pilar se proponen estrategias de prevención y formación de capacidad. De este modo y según la práctica que se ha venido llevando a cabo para el desarrollo, se fijan cinco tipos de capacidades: análisis de desarrollo según los tipos de conflicto, capacidad de mediación interna, consenso y diálogo, y resolución de controversias locales.

Un Estado de derecho es prioritario a la hora de evitar la comisión de delitos relacionados con la responsabilidad de proteger, por lo que es importante mejorar los servicios judiciales, fiscales, penales y policiales. La Comisión de Consolidación de la Paz tendría un papel relevante en la asistencia a los Estados para el cumplimiento de las obligaciones que conlleva la responsabilidad de proteger (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, pp. 19-23).

Teniendo en cuenta la relación de esta comisión con el segundo pilar, procede estudiar el proceso de su creación para analizar su papel en la responsabilidad de prevenir. El informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) de 2004, ya analizado en capítulos anteriores, en el capítulo XV señala la laguna que padece Naciones Unidas al no tener una institución que pueda evitar que un Estado llegue al colapso y la guerra, cuando hay una clara obligación internacional de ayudar a los Estados a que puedan desarrollar sus funciones de soberanía responsable (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 77).

De esta manera se recomendó crear la denominada Comisión de Consolidación de la Paz como un órgano dependiente del Consejo de Seguridad. De esta manera, este nuevo órgano puede ayudar a Estados en fases de posconflicto y reconstrucción y también puede, a petición de los Estados, ayudar a fortalecer la capacidad de estos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 3). Dentro de este marco, el informe del secretario general de 2005 *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005), en su párrafo 114 propone su creación de manera intergubernamental, pero sin fijar su naturaleza jurídica, siendo importante que quede establecido. Entre sus funciones, además de las señaladas deja claro que no está la de alerta temprana, y la vuelve a mencionar cuando en el apartado del Consejo Económico y Social, establece que este debe colaborar con la comisión. En este informe el secretario general, entre las

conclusiones y recomendaciones que propone a los jefes de Estado y de Gobierno está la creación de esta Comisión de Consolidación de la Paz, y acordar también crear un fondo de contribuciones voluntarias para ello (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005, p. 65).

En el tercer pilar, una respuesta oportuna y decisiva, es donde se encuentran las novedades más destacadas. Las medidas de prevención y reconstrucción mencionadas en el segundo pilar son menos impositivas que en este tercer pilar, ya que como se describe, cuanto más fuerte y coercitiva sea la respuesta más alto será el nivel para autorizarla, siendo importante reforzar ambos elementos y no solo centrarse en la respuesta. De manera expresa y detallada se mencionan las comisiones de investigación de hechos, teniendo en cuenta una serie de medidas no coercitivas en virtud de los capítulos VI y VIII que pueden ser adoptadas por el secretario general. En situaciones de emergencia y con el fin de salvar vidas humanas, se debe tener en cuenta la adopción de medidas del capítulo VII si se pretende actuar con eficacia, de manera oportuna y decisiva.

En el informe son varias las menciones a la Corte Penal Internacional, por lo que se interpreta la intención para que forme parte del concepto y teoría de la responsabilidad de proteger; no siendo así en el resto de informes anteriores que se han mencionado, ya que esto no se deja claro. Sin embargo, a pesar de que los delitos se encuentran recogidos en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional, no todos los Estados miembros forman parte del mismo y especialmente miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por cuanto se ve cierta contradicción al querer reforzar estos instrumentos internacionales en relación a los delitos recogidos en la responsabilidad de proteger si no están ratificados por todos los Estados.

En este informe, el secretario general destaca la responsabilidad de prevenir como valor fundamental. Llegado el caso de que estas medidas no funcionen se daría paso a medidas coercitivas con autorización del Consejo de Seguridad en base en los artículos 41 y 42 de la Carta, o al traslado a la Asamblea General según la Resolución Unión por la paz, pero en este caso no resultaría vinculante. Se aprecian en este tercer pilar las reticencias de algunos países a definir el uso de la fuerza dentro de la responsabilidad de proteger. Ante las evidentes deficiencias en cuanto a la prevención, el secretario general fija la necesidad de concebir una estrategia que conlleve medidas de implementación del uso de la fuerza; una respuesta oportuna y decisiva debe conllevar medidas coercitivas. No se podría contemplar una responsabilidad de proteger sin el uso de la fuerza. Siguiendo esta línea de pensamiento, el secretario general incide en la revisión de los

principios y normas del uso de la fuerza que se deberían llevar a cabo por parte de los Estados miembros y más en concreto por el Consejo de Seguridad; planteamiento ya plasmado en el informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, pp. 29-30).

Haciendo un análisis global de las medidas preventivas dispuestas en los tres pilares, tales como la mediación, los mecanismos de alerta temprana, los programas de educación, así como las medidas legislativas y judiciales, se puede decir que estas medidas ya se están llevando a cabo por distintas agencias y programas de Naciones Unidas, por lo que no representan ninguna novedad. En 1994 la Comisión Carnegie en su *Informe sobre Prevención de Conflictos Mortales*, elabora una lista de acciones de prevención estructural dirigidas a las causas de base de los conflictos como la pobreza, las armas o el subdesarrollo. Así, en 2001 se publicó el *Informe sobre Prevención de Conflictos Armados* (A/55/985) donde se estableció que la alerta temprana, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo, el desarme preventivo y la consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos son componentes de una estrategia variada para prevenir conflictos. Por lo que se aprecia en este informe no se resuelven los medios y la manera de llevar a la práctica todas estas medidas preventivas. La teoría de las acciones preventivas está formulada pero no así los métodos de cómo ponerlas en práctica y cómo buscar maneras para que los Estados se obliguen a implantar estas medidas. El mismo secretario general admite en el informe la discrepancia existente entre teoría y práctica (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, § 6).

La prevención debe ser tenida en cuenta a largo plazo ya que requiere de una labor bien coordinada de organizaciones internacionales, regionales, grupos civiles, etc., y así, siendo una meta a largo plazo no puede resolver las crisis o peligros a la seguridad humana inmediatos. De esta manera la responsabilidad de proteger no puede focalizarse en los medios preventivos de manera exclusiva. En el mismo informe de la Comisión Carnegie de 1994 se dispuso que los medios preventivos en los conflictos resultan complicados y requieren de grandes esfuerzos de coordinación por parte de todos los actores participantes. La prevención de los conflictos no es nada fácil y tiene un coste, requiere una atención temprana y coordinada ante los primeros signos de violencia del conflicto para atajarlos. Serán necesarias políticas de prevención a largo plazo para reducir y minimizar todo lo posible las probabilidades del estallido del conflicto, a través

de sistemas democráticos, reformas económicas e intercambios culturales (Gutiérrez, 2014, p. 74).

3.3.2. *Los informes posteriores del secretario general y los debates de la Asamblea General*

Tras el Informe A/63/677 de enero de 2009, en octubre de ese mismo año la Asamblea General adoptaba la Resolución A/RES/63/308, La Responsabilidad de Proteger, en la que de manera sucinta se recuerdan los párrafos 138 y 139 del Documento de la Cumbre Mundial de 2005, y se toma nota del informe del secretario general de enero de 2009, comprometiéndose a seguir estudiando la responsabilidad de proteger. A esta breve resolución no se le encuentra mayor sentido que el compromiso de seguir analizando la cuestión. A raíz del Informe A/63/677, se sucedieron una serie de debates anuales por parte de la Asamblea General. El primero de ellos, en julio de 2009, resultó bastante discutido, sobre todo por el mismo presidente de la Asamblea (Miguel d'Escoto Brockmann, diplomático nicaragüense), que alegaba los riesgos que podría suponer este concepto, y lo equiparaba a una forma más de intervención humanitaria, así como a una justificación arbitraria, debido al legado del colonialismo, del intervencionismo hacia los países más pobres. Planteó también que la responsabilidad de proteger no se aplicaría por igual a todos los Estados miembros debido al derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que se formarían coaliciones de poder.

Se llegó a plantear por uno de los miembros presentes en el debate que la responsabilidad de proteger seguía siendo una intervención humanitaria pero cambiada de forma, puesto que sus principios ya se estaban aplicando. Lo ratificado por los Estados miembros en el Documento Final de 2005 representaba solo una retórica de la actual intervención humanitaria (Chomsky, 2009). Desde entonces, en todos los debates que se han venido sucediendo en la Asamblea General, la prevención ha sido el elemento principal, dejando aparcado el uso de la fuerza en el tercer pilar, a pesar del debate sobre la intervención en Libia y la no intervención en Siria, cuando se debería haber realizado la discusión sobre el tercer pilar, y no ha sido así.

Los informes del secretario general desde 2009 sobre la responsabilidad de proteger son:

- *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*, de 14 de julio de 2010.

- *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, de 28 de junio de 2011.
- *Sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, de 22 de mayo de 2012.
- *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*, de 25 de julio de 2012.
- *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*, de 9 de julio de 2013.
- *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y responsabilidad de proteger*, de 11 de julio de 2014.
- *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, de 13 de julio de 2015.
- *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger*, de 22 de julio de 2016.

En los dos primeros informes de 2010 y 2011 y el de 2013, la nota común sigue siendo la prevención. En cambio, en el informe de 2012 se centra en el tercer pilar.

El de 14 de julio de 2010, *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*, como el título bien dice, centra su prioridad en la alerta temprana; y para completarlo viene el de 26 de agosto de 2011, cuando el secretario general publicaba su informe sobre *Diplomacia preventiva: obtención de resultados* (S/2011/552). En él se vuelve a reiterar en la necesidad de que los órganos de Naciones Unidas utilicen una serie de medidas preventivas como las misiones políticas, buenos oficios, enviados especiales o comisiones de investigación. En el informe de junio de 2011, *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, declara que son las organizaciones regionales las que mejor pueden detectar un conflicto, por lo que su papel en la prevención es fundamental.

Pero debido a los conflictos que se sucedieron en Libia y Costa de Marfil (cuando estalló la guerra civil en este país en 2011 a raíz de la crisis política producida por el desconocimiento de la victoria del líder opositor por parte del derrotado presidente Laurent Gbagbo y las organizaciones internacionales informaron de numerosos casos de violaciones de derechos humanos por ambos bandos), algunos Estados como la Unión Europea, Reino Unido, España, Guatemala, Países Bajos, Japón, Corea del Norte y Nueva Zelanda declararon que no era suficiente con estas medidas y se hacía necesario un debate sobre el tercer pilar para poder dar de este modo una respuesta definitiva. Asimismo,

algunos Estados como México, Singapur, Suiza y Australia mencionaron las medidas que se plantearon en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, con respecto a que en el caso de atrocidades en masa, los miembros permanentes se abstuvieran de ejercitar el derecho de veto. En resumen, algunos Estados se manifestaron a favor de tener preparadas de manera eficaz para implementarlas otras medidas para el caso de que la prevención falle.

Una de las causas por las que se invocó la responsabilidad de proteger en la Resolución del Consejo de Seguridad 1973 de 2011 en Libia, se debió a la protección de la población civil ante el recrudecimiento de la violencia. De este modo y siguiendo la línea de la prevención y la protección de los civiles, hay que hacer alusión al noveno informe del secretario general *Sobre la protección de los civiles en los conflictos armados* de 2012; informe determinante cuando se autoriza a hacer uso de la fuerza para proteger a los civiles. Sin embargo (y así se establece en dicho informe), no hay que confundir la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger, ya que la primera se fundamenta en un concepto jurídico derivado de las violaciones del derecho internacional humanitario y en el derecho de los refugiados en situaciones de conflicto armado, normativas vinculantes jurídicamente hablando que obligan a los Estados. En cambio, la responsabilidad de proteger (a pesar de la opinión de algunos autores) es un concepto político de protección ante violaciones que supongan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio o limpieza étnica, sin que tenga que haber un conflicto armado de por medio (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, S/2012/376, p. 6).

Es en el informe de 2012 *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*, donde se clarifica la necesidad del deber de reaccionar. En los debates que se sucedieron a raíz de este informe, el asunto del derecho de veto se convirtió en tema de fondo del que no se ha podido encontrar una solución. En el informe de 2013, *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*, llama la atención que tras los hechos acontecidos como los conflictos de Libia y Siria se volviera a insistir sobre la prevención. El secretario general, ante el debate sobre el derecho de veto, no ha tomado partido por ninguna postura de las que se habían planteado (Gutiérrez Espada, 2014, 78).

a. Informe 2011. Las organizaciones regionales en la prevención

Ya en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, se abogaba por el compromiso de estas organizaciones internacionales

como papel importante, ya que estando en el terreno pueden tener mayor entendimiento de la situación y pueden responder con más celeridad y efectividad (CIISE, 2001, p. 22). El Grupo de Alto Nivel, incluso, recomendó que se hiciera uso de las medidas de prevención que estas organizaciones estaban aplicando (Informe Grupo Alto Nivel, 2004, p. 39). En el informe de 2010 únicamente se limitó a señalar la importancia de las organizaciones regionales a la hora de la obtención de información para prevenir crímenes en masa (Informe 2010, §§ 12-13). El apoyo definitivo se da en el informe de 2011, *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, donde se advierte un interés y atención especial en las organizaciones regionales como factores importantes en la responsabilidad de prevenir y reaccionar. De esta manera, se menciona de manera expresa a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Africana (UA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) como organizaciones en la vanguardia de la prevención de conflictos (Informe 2011, p. 2). Se reconoce la importancia del papel que juegan estas organizaciones en el campo de la actuación, ya que son estas las que más conocen el conflicto y más información detallada pueden proporcionar para, de esta manera y en cada caso concreto, poder actuar.

En relación al primer pilar, la responsabilidad que incumbe al Estado, son los organismos regionales los que pueden animar a los Gobiernos a que cumplan con su responsabilidad. También se requiere una rendición de cuentas, y para ello el Estado debe investigar, imputar y procesar a todos aquellos que hayan cometido alguno de los crímenes de atrocidades masivas comprendidos en la responsabilidad de proteger, dado que al igual que según el primer pilar la responsabilidad incumbe al Estado, la rendición de cuentas debe comenzar desde el mismo Estado, y como última opción es la justicia internacional la que actuaría.

Con respecto al segundo pilar, la asistencia internacional y la formación de capacidad, y como las organizaciones regionales pueden asistir en la prevención de las atrocidades masivas a los Estados, el informe detalla medidas de carácter estructural y operacional. Con respecto a las medidas estructurales, se pretende cambiar el entorno por lo que requieren más tiempo y el resultado es más complicado de medir; las medidas operacionales son más medibles ya que se intenta prevenir o impedir una amenaza de atrocidades, por lo que están más relacionadas con el tercer pilar en relación con la respuesta que se debe dar, y las estructurales se relacionan más con el primer pilar por la responsabilidad que debe tener el Estado. Las organizaciones regionales operan más en

el campo de la prevención operacional, ya que Naciones Unidas realiza múltiples asociaciones regionales e intervienen muchas entidades de Naciones Unidas, por lo que se hace necesario mejorar en estos aspectos de la prevención operacional. Si bien todas estas medidas del campo de la prevención fueron desarrolladas en anteriores informes como el *Informe sobre Prevención de Conflictos Armados (A/60/891)* de 2006, donde se elaboran una serie de medidas estructurales, operacionales y sistemáticas para hacer frente a los riesgos de los conflictos armados y se describen las actividades de Naciones Unidas para hacer frente a la prevención de conflictos.

Son varias las organizaciones regionales que operan en el campo de la prevención de los conflictos. Destacamos, por ejemplo, a la OTAN, no solo como organismo de reacción militar sino también con su faceta de prevención de conflictos. En el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 se afirmaba que la mejor manera de gestionar los conflictos es la prevención de que ocurran, por lo que hay que vigilar y analizar el entorno internacional, anticiparse a las crisis y tomar acciones preventivas evitando que se transformen en conflictos prolongados en el tiempo. Cuando la prevención de los conflictos fallara la OTAN estaría preparada y capacitada para actuar en la gestión de las hostilidades incluyendo una capacidad de despliegue y fuerzas militares de campo. Y no solo se trataría de aplicar medidas de prevención y de actuación, también de estabilización y reconstrucción en colaboración con otros actores internacionales (Concepto Estratégico de la OTAN, 2010, §§ 22-24).

La Unión Europea aprobó en 2001 el Programa para prevención de conflictos violentos, respaldado en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001. Se fijó como uno de los principales objetivos en las relaciones exteriores, mejorar las capacidades de alerta temprana y análisis e integrarlas en la política europea de seguridad y defensa (SN 200/1/01 REV, 2001, § 52). Se completa todo ello con el Consejo Europeo de 2013, dedicado a la política de seguridad y defensa, donde se enfatiza la importancia de la colaboración con las organizaciones regionales y en particular con la OTAN, y de incrementar la prevención en la gestión de los conflictos (EUCO 217/3, 2013, p. 3).

Ha sido en África donde debido a la naturaleza y cantidad de los conflictos, se ha desarrollado más la capacidad de prevención. La Unión Africana (UA) ha contribuido desde hace más de diez años a la responsabilidad de proteger y en particular al deber de reaccionar. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) estableció en 1999 un Protocolo sobre los mecanismos para la prevención, gestión y resolución de conflictos, mantenimiento de la paz y seguridad, conformando un sistema

de observación de la paz y seguridad compuesto por un centro de observación y control en Abuja, dedicado a la recopilación de datos e informes que se entregarían al secretario de la CEDEAO. También estableció un sistema de alerta temprana, creado según el Protocolo sobre la estructura y funcionamiento del Consejo de Paz y Seguridad de África Central de 2000. La Comunidad de África del Este (EAC) adoptó en 2006 una estrategia para hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad y el 15 de febrero de 2013 se firmó un Protocolo sobre paz y seguridad, incluyendo mecanismos de alerta temprana y apoyo a operaciones de paz de la ONU y de la Unión Africana (artículos 4 y 8 del Protocolo). Su predecesora, la Organización de la Unión Africana (OUA), fijó en su 29.^a Sesión un mecanismo para la prevención, gestión y resolución de conflictos, y contemplaba un secretariado para la prevención de conflictos, un cuerpo de respuesta urgente compuesto de diplomáticos y líderes políticos y una acción específica por parte del secretario general de la OUA. La crítica que recibió fue que la mayoría de las iniciativas no se podían activar sin el consentimiento de los Estados implicados.

Naciones Unidas ha colocado desde hace ya varios años a la Unión Africana en una posición prioritaria en su agenda de prevención. En la Resolución 1625 de 2005 del Consejo de Seguridad se hacía especial referencia a África, llamando a fomentar la capacidad regional de alerta temprana, a la colaboración de los Estados africanos con Naciones Unidas en medidas destinadas a garantizar la paz, la seguridad, la estabilidad, la democracia, el desarrollo sostenible y a cooperar en el fomento de la capacidad de las organizaciones africanas para el despliegue rápido de su personal civil y militar cuando sea necesario, incluida la mención de fuerzas de reserva (S/RES/1625, 2005, pp. 9-11). Desde 2005 y siguiendo la petición que hizo el Consejo de Seguridad, el secretario general presentó informes periódicos sobre la prevención de conflictos con especial atención a la cuestión africana, como el A/60/891 de 2006 o el S/2008/18 de 14 de enero de 2008.

b. Informe 2012. La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva

Hasta ahora y a la luz de los casos que se vienen sucediendo, la prevención no ha podido por sí misma acabar de solucionar las crisis humanitarias y los conflictos (como en República Centroafricana, Siria y Libia). De esta manera, no se entiende el haberse centrado tanto en la responsabilidad de prevenir en los informes de 2010, 2011 y 2013, dejando apartado el deber de reaccionar y de manera central la controvertida medida del uso de la fuerza, cuando son necesarios y parte importante dentro del concepto de

responsabilidad de proteger. El empleo del uso de la fuerza como última medida de la responsabilidad de proteger es uno de los problemas de fondo, del que se sigue debatiendo. Como consecuencia de estos debates se han planteado numerosas soluciones con respecto a los problemas que se han generado con el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, se aprecia demasiada teoría en los informes mencionados sin llegar a centrarse en los problemas de fondo que pudieran llevar a la práctica efectiva de la responsabilidad de proteger (Gutiérrez, 2014, p. 87).

En situaciones de crisis, y a pesar de todas las medidas preventivas aplicadas (la alerta temprana y la diplomacia preventiva), no se logra controlar la situación y se siguen cometiendo atrocidades y los crímenes descritos. ¿Qué hacer en estas situaciones bajo el paraguas de la responsabilidad de proteger? Es evidente la necesidad de una respuesta de acción rápida que acabe con las atrocidades, por lo que no se puede apartar del debate, como se ha hecho en los informes de los años 2010, 2011 y 2013, el uso de la fuerza. La comunidad internacional debe hacer uso (como última opción) de estas medidas, a través del Consejo de Seguridad que es la figura garante de mantener la paz y seguridad internacionales. El problema que se plantea es la actuación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y su ejercicio del derecho de veto. Aunque el estudio de esta medida se planteará en el siguiente capítulo, hay que decir que este derecho de los miembros permanentes (movidos por intereses propios) puede provocar la inacción del Consejo de Seguridad ante la comisión de crímenes como el genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica. Llegados a este punto, algún autor ha defendido (al igual que planteó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados) que, para impedir estas situaciones, y bajo el abrigo de la responsabilidad de proteger, los Estados o grupos de Estados puedan ejercer acciones de uso de la fuerza (Bermejo, 2012, p. 62).

Alguna parte de la doctrina defiende que, si bien el concepto de responsabilidad de proteger está implantado en la comunidad internacional, su puesta en práctica y efectividad resultan más difíciles de llevar a la escena internacional como solución de conflictos; demasiadas divagaciones teóricas sin llevar a la práctica ninguna medida. Edward Luck, antiguo asesor especial sobre la responsabilidad de proteger, estimaba que uno de los inconvenientes se encontraba en entender la responsabilidad de proteger como un término político y no jurídico, tan solo un aviso de buena actuación y comportamiento hacia la población y los Estados ante crisis humanitarias. Esta falta de base jurídica, que

es lo que le otorgaría un carácter vinculante, es lo que hace problemático implantar la responsabilidad de proteger (Luck, 2010, p. 183).

Centrándose más en el estudio y análisis del informe de 2012, el secretario general incide y de manera expresa menciona que las medidas coercitivas incluyendo el uso de la fuerza son necesarias, siendo parte importante de la responsabilidad de proteger, y no se las puede apartar (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/874, pp. 11-17). La prevención de crímenes y actos atroces resulta mejor que actuar una vez que se han cometido, pero es un hecho que la prevención falla y hay que actuar de manera oportuna y decisiva. Sobre la gestión de dichas medidas oportunas y ante la urgencia de actuar en determinados casos, en el informe se ofrecen los instrumentos posibles para actuar en virtud de los capítulos VI, VII y VIII y hacer efectivo el tercer pilar de la responsabilidad de proteger. Asimismo, en el informe se analiza la conexión que tienen los tres pilares, revisando los instrumentos basados en la Carta de Naciones Unidas que se han utilizado, así como las asociaciones y la manera de proteger responsablemente. Algunos Estados plantearon la duda de si los tres pilares son consecutivos, pero el informe de 2012, A/66/874, deja patente que no van uno detrás del otro. En cuanto al tercer pilar (de respuesta oportuna y decisiva), no tiene sentido por sí solo, sino que se entiende dentro del contexto del primer y segundo pilares; el fin es ayudar al Estado a cumplir con su responsabilidad de proteger (como requisito de soberanía inherente a su actuación) y no evitarla o sustituirla (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/874, p. 3).

El objetivo de las actuaciones del tercer pilar es fijar las medidas para que el Estado vuelva a tener y cumplir con sus responsabilidades y deberes para con su población. Entre las medidas coercitivas que se prevén en virtud de los artículos 41 y 42 de la Carta de Naciones Unidas están: sanciones como la congelación de activos, la paralización de créditos, ayudas y préstamos por parte de instituciones financieras internacionales, la limitación de servicios financieros, el control de bienes, armas y materiales, la limitación de contactos diplomáticos, los embargos en la participación en todo tipo de acontecimientos, la limitación de la cooperación científica, etc. En relación a la medida coercitiva del uso de la fuerza militar (en consonancia con el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas), se puede llevar a cabo de diversos modos: desde el despliegue de fuerzas multinacionales para establecer zonas seguras, o fuerzas militares en tierra o en el mar con la intención de disuadir o de proteger, hasta la imposición de zonas de exclusión de vuelos; todo ello siempre con la autorización del Consejo de Seguridad. El

problema surge ante el dilema que no menciona dicho informe sobre el posible bloqueo o inacción del Consejo de Seguridad para poder actuar de forma urgente ante la evidencia de genocidio o crímenes de guerra. Al margen de estas dudas, se deja claro en el informe la necesidad de urgencia y de actuar de una manera rápida, pero siempre intentando actuar primero de modo no coercitivo. En suma, el uso de la fuerza constituye el último recurso y así se debe aplicar. Se advierte que, a pesar de establecer las medidas coercitivas del uso de la fuerza, en el informe se siguen teniendo reticencias al uso de la fuerza, y ante crímenes atroces, se hace necesaria la actuación oportuna y decisiva y por tanto la necesidad de hacer uso de medidas coercitivas de injerencia (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/874, p. 18).

c. Responsabilidad de proteger y protección responsable

Aunque se explicará como objeto de estudio en otro capítulo, la actuación en Libia de la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger a través de la Resolución del Consejo de Seguridad 1973 de 11 de marzo, supuso dentro de la comunidad internacional un debilitamiento del concepto. Las críticas vinieron no tanto de la filosofía o los principios básicos, que se encuentran asentados y definidos, sino más bien del modo de llevar a cabo la responsabilidad de proteger; especialmente la manera de aplicarla dentro del tercer pilar con el uso de la fuerza.

De esta manera, teniendo como punto de partida la carta dirigida al secretario general el 9 de noviembre de 2011 por parte de Brasil y publicada en 2012 con la Resolución A/66/551, se generó un debate sobre lo que Brasil denominó la responsabilidad al proteger. En dicho documento, titulado *La responsabilidad al proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto*, Brasil manifestaba la opinión de que la comunidad internacional, a la hora de ejercitar la responsabilidad de proteger, debía hacerlo de manera responsable. Estimaba que la puesta en práctica de las acciones militares dentro del marco de la responsabilidad de proteger incluso con motivos justificados de legalidad y legitimidad, trae como consecuencia grandes costes humanos. Se hace necesario realizar una evaluación completa y concreta en cada caso de las acciones militares que se podrían realizar (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/551, p. 2).

El Consejo de Seguridad debe poner en marcha mecanismos para vigilar y evaluar cómo las resoluciones son interpretadas y puestas en práctica. Así en la carta, Brasil entiende que cada vez más se percibe que el concepto de responsabilidad de proteger se

puede utilizar de manera errónea para fines distintos a la protección de las personas, lo que dificultaría los objetivos para los que fue creada la responsabilidad de proteger. La comunidad internacional ejerce una gran responsabilidad a la hora de poner en práctica la protección, porque responsabilidad y protección son términos que no deben separarse. Considera que la mejor manera de llevar a cabo la responsabilidad de proteger es mediante la prevención. Se deben agotar todos los medios pacíficos de protección a la población, por lo que la comunidad internacional debe ser muy minuciosa en ello. Llegado el caso de utilización del uso de la fuerza debe ser sensato, proporcionado y restringido a los fines para los que se ha autorizado y en cumplimiento del derecho internacional humanitario y el derecho de los conflictos armados. El uso de la fuerza debe causar la menor violencia y nunca más daño de lo que se pretende evitar.

En todas las etapas del proceso desde la evaluación, decisión política, hasta la actuación, requiere que sea de manera responsable por parte de los actores internacionales que intervienen. Incluso un análisis realizado de manera incorrecta puede traer consigo decisiones equivocadas o falsas alarmas, de ahí que la alerta temprana y la evaluación sean llevadas a cabo de manera imparcial y profesional. La responsabilidad de proteger conlleva hacer lo correcto y lo que se debe en el momento y por los motivos adecuados. Trasladando la situación al caso de Libia, la responsabilidad de proteger trae consigo que los actores militares empleen el uso de la fuerza tomando todo tipo de precauciones para no poner en peligro a los civiles a los cuales se quiere proteger (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/551, p. 4).

El 21 de febrero de 2012, a raíz de la carta presentada por Brasil, tuvo lugar una discusión informal en la sede de Naciones Unidas, presidida por el entonces ministro de Exteriores de Brasil Antonio de Aguiar Patriota y el entonces asesor especial del secretario general para la responsabilidad de proteger Edward Luck. De los veintidós Estados más la Unión Europea y tres organizaciones que asistieron, reafirmaron y hicieron evidente que el concepto de responsabilidad de proteger no estaba sujeto a renegociación, siendo las inquietudes del debate más operativas y prácticas. En la carta, al hablar de responsabilidad y protección parece percibirse por parte de Brasil un nuevo concepto de responsabilidad de proteger, por lo que planteó la discusión de si debía considerarse una nueva definición o un principio para llevar a la práctica de la mejor manera posible la responsabilidad de proteger. Iniciar de nuevo un debate teórico sobre un nuevo concepto no generaría ninguna novedad. Como dejaron claro la mayoría de los participantes en el debate, y sobre todo a raíz de la situación de los conflictos dados en

Libia y Siria, habría que considerar una manera de mejorar la puesta en práctica y darle mayor efectividad a la responsabilidad de proteger y no centrarse en la teoría del concepto (Deng, 2012).

Brasil defendió en la carta que los tres pilares de la responsabilidad de proteger debían seguir una secuencia cronológica y que ello era fundamental para poder llevar a término una seguridad colectiva adecuada. Esta afirmación resulta contradictoria con lo dispuesto en el informe del secretario general A/63/677 así como en el Documento de la Cumbre de 2005, donde se mantiene la ausencia de tal secuencia fija para los tres pilares teniendo los tres la misma importancia. Llevando esta afirmación al plano práctico, un orden secuencial de los tres pilares llevaría consigo una lentitud en los procedimientos de la responsabilidad de proteger y no es precisamente lo que se pretende (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/551, p. 3).

Con respecto al tema del uso de la fuerza, Brasil al igual que el resto de los participantes compartían las directrices ya establecidas por las que la intervención debe ser autorizada por el Consejo de Seguridad y en circunstancias excepcionales por la Asamblea General bajo la Resolución Unión pro paz. La intención correcta y los objetivos deben limitarse a lo dictado por el mandato del Consejo de Seguridad y con estricto cumplimiento al derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los conflictos armados. El uso de la fuerza ha de ser aplicado con control y nunca puede generar más daño del que está autorizado a impedir. Teniendo esto en cuenta, algunos países advirtieron que los parámetros y las condiciones de actuación de la responsabilidad de proteger no pueden, en todo caso, bloquear o paralizar las acciones para proteger a la población. Es decir, el peligro de no hacer nada conlleva mayor riesgo ante las atrocidades masivas que hacer demasiado (Declaración representante de Dinamarca, 2012). Los criterios y las directrices de la puesta en práctica deben ser flexibles para evitar que el Consejo de Seguridad se encuentre bloqueado a la hora de tomar la decisión del uso de la fuerza (Declaración representante de Australia, 2012). En el mismo debate, Gareth Evans, como representante del Centro Global para la Responsabilidad de Proteger, expuso que lo que se está poniendo en duda no son los principios de la responsabilidad de proteger sino más bien los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. Asunto siempre cuestionado cada vez que se plantea el tema del uso de la fuerza. Cuando hay que dar alguna respuesta oportuna y decisiva de cara a una situación grave, el tercer pilar abarca medidas menos extremas como el envío de misiones diplomáticas, embargo de armas, sanciones y la referencia al Tribunal Penal Internacional. El problema que se plantea es

la dificultad de llegar a un acuerdo dentro del Consejo de Seguridad para estas medidas menos extremas a no ser que antes haya un consenso sobre el uso coercitivo militar de la fuerza.

La iniciativa de Brasil contiene dos elementos que sí pueden llevar al consenso que se necesita. El primero de ellos viene dado por parte del Consejo de Seguridad que debe tener en cuenta ciertas directrices a la hora de tomar una decisión sobre el uso de la fuerza. Así hay que tener en cuenta la gravedad de la amenaza, con un objetivo válido y limitado a elementos jurídicos y operacionales, y tiene que haber proporcionalidad. Estos criterios ya fueron establecidos y desarrollados en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y en posteriores informes del secretario general; lo importante es que sean tenidos en cuenta como una guía de decisión. En todos estos criterios mencionados, se podría reflejar la incertidumbre que generaría institucionalizar las guías de decisión a la hora de hacer uso de la fuerza, ya que, si para autorizar el uso de la fuerza como último recurso hay que llevar a cabo una serie de opciones anteriores, estaríamos siendo objeto de una inacción para actuar y una falta de urgencia. El segundo de los elementos que se podrían considerar necesarios es la monitorización, revisión y evaluación de las resoluciones que se aplican para garantizar la responsabilidad de proteger (Declaración Gareth Evans, 2012).

La decisión del uso de la fuerza u otra medida coercitiva nunca puede ser tomada a la ligera. Estas decisiones exigen examen y evaluación detenidos. Sin embargo, como dejó establecido el secretario general en el Informe A/66/874, no puede haber una sistemática fija ya que cada situación es diferente. Como ha reflejado el secretario general, el deber de prevenir que es lo preferible e idóneo, en ocasiones puede resultar insuficiente, por lo que se admite el uso de la fuerza armada como uno de los elementos estructurales de la responsabilidad de proteger (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/874, p. 17).

El debate que pretendió iniciar Brasil sobre la responsabilidad de proteger se ve como una reiteración de lo que los informes del secretario general vienen expresando. La prevención como elemento importante ya se centró en los informes de 2009, 2010 y 2011. El punto de partida que generó la denominación de responsabilidad de proteger vino a raíz de las protestas generadas por la actuación en Libia, pero no generó nada novedoso a todo lo establecido. En la responsabilidad de proteger se establecen directrices y parámetros sobre el modo de actuación del uso de la fuerza que ya se detallaron en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Para

una mejor actuación de las medidas coercitivas estos criterios no pueden ser rígidos ya que estaríamos creando *numerus clausus* de actuaciones, lo que impediría que el Consejo de Seguridad pudiera actuar. En el debate que generó la responsabilidad de proteger se marcaron una serie de directrices a la hora de aplicar el uso de la fuerza, que se describen como una serie de criterios abstractos sin profundizar en el debate de la no actuación o inacción en el caso de catástrofes humanitarias.

A la hora de responder ante las atrocidades es necesario hacerlo a través de un margen de actuación que sea flexible, dado que si el Consejo de Seguridad pudiera actuar únicamente marcado por unas directrices impuestas, le sería más complicado ejercitar una respuesta temprana y flexible como bien ha reiterado el secretario general; debe haber una responsabilidad mientras se protege para hacer lo correcto de la manera más adecuada y por los motivos correctos, pero evitando caer en el peligro de la inacción.

Para completar la respuesta que hubo ante la polémica surgida por la actuación en Libia, surge por parte de China una nueva línea de investigación. Tanto Brasil como China reclaman la necesidad de una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre las intervenciones realizadas. De esta manera, en 2012 Ruan Zongze, vicepresidente ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales (IEI), organismo oficial dependiente del Ministerio chino de Relaciones Exteriores, publicó un artículo de prensa marcando de esta manera la nueva línea de actuación internacional de China. Partiendo como base de la responsabilidad de proteger, denominaba la protección responsable como una interpretación del tercer pilar referente al uso de la fuerza. Establece una serie de elementos básicos para poder realizar una correcta actuación y uso de la fuerza.

El primero se basa en el objeto de la protección responsable que debe ser claro, dirigido a la protección de las personas y no hacia los partidos políticos o las Fuerzas Armadas. El segundo elemento se basa en la legitimidad de quien va a realizar la protección; se entiende que el único actor legitimado para realizar tal acción es el Consejo de Seguridad, aunque no se menciona la importancia que se les ha dado, y así consta en posteriores informes del secretario general, a las organizaciones regionales. El tercero se refiere a la limitación estricta de la protección, se deben agotar todas las vías diplomáticas y políticas de solución. Esta medida resulta una reiteración de lo que los informes del secretario general y la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados han establecido. El cuarto define el propósito de la protección que debe ser fijado. Puesto que el objetivo es mitigar las catástrofes humanitarias no se puede crear más daño del que se pretende evitar; y hay que evitar que se haga para otros objetivos estratégicos como un

cambio de régimen. El quinto se basa en la responsabilidad después de la intervención de los actores que la realizan. Y como sexto elemento se establece un mecanismo de supervisión y evaluación después del conflicto. El impacto de la protección responsable como complemento de la iniciativa brasileña de la responsabilidad de proteger, a la luz de los posteriores informes y debates informales, no ha supuesto una novedad en las deliberaciones que se han realizado, debido al plano teórico en el que se ha movido esta iniciativa. Por otra parte, la propuesta francesa de restringir el uso del veto en 2015, y el llamado Grupo ACT (Accountability, Coherence and Transparency) para emitir un código de conducta, han sido más debatidos y mencionados (Zongze, 2012a, p. 12).

d. Informe 2013: responsabilidad del Estado y prevención

En el Informe de 2013 A/67/929 no hay novedades en cuanto a las opciones normativas de la prevención, ya que los Estados, con el fin de prevenir atrocidades están aplicando la mayoría de ellas. Sin embargo y para prevenir las atrocidades de los crímenes fijados se requiere un examen amplio y detallado de los riesgos, para de esta manera poder adoptar medidas más adecuadas para hacerlos frente (A/67/929, 2013, 19). A pesar de ello hay dos medidas nuevas a destacar en este informe (Gutiérrez, 2014, p. 79).

Por una parte se reconoce una diferencia entre factores de riesgo de conflictos armados y factores de riesgo de crímenes atroces. Como bien determina el informe, hay bastantes probabilidades de que los crímenes se produzcan durante los conflictos armados. La diferencia se centra en que los conflictos armados son una fuente en sí misma de riesgo de crímenes atroces, debido a que estos crímenes pueden incrementar el riesgo del conflicto armado. Los crímenes son ataques dirigidos intencionadamente contra determinadas comunidades o grupos de población, por ello, la prevención de conflictos y la prevención de atrocidades están relacionadas, pero no son sinónimas. Focalizarse exclusivamente en la prevención de conflictos armados podría dar lugar a que se olvidaran los crímenes que tienen lugar fuera de los conflictos armados o que no se relacionan con ellos. Los delitos encuadrados en la responsabilidad de proteger (el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad) se describen tanto en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; se trata de factores de riesgo asociados a los conflictos armados y crímenes atroces, pero sin embargo cuentan con diferencias entre ellos.

Lo que define el tipo penal del genocidio es la intención de quien lo comete de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico o religioso. Los crímenes de guerra únicamente se pueden encuadrar en situaciones de conflicto armado u ocupación, incluyendo ataques contra infraestructuras civiles o el uso de armas prohibidas contra la población. A los crímenes de lesa humanidad los define el ejercicio continuo y sistemático de violaciones graves contra los derechos humanos. Y en el caso de la depuración étnica, no se encuentra como un tipo penal diferenciado según el derecho penal internacional, sino más bien se trata de un compendio de actos que constituyen los otros delitos explicados. Se trata de una novedad importante el diferenciar estos factores de riesgo para poder aplicar de manera adecuada y diferenciada las medidas de prevención. Los crímenes atroces se suceden a lo largo del tiempo, y las causas por las que se dan son múltiples, por lo que la prevención tiene que venir tanto de fuentes externas como internas (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013, A/67/929, p. 3).

La otra medida a destacar se basa en las medidas para prevenir los crímenes atroces fijados en la responsabilidad de proteger, ya que los factores de riesgo son variados. De esta manera el informe establece que los crímenes son procesos que se suceden en el tiempo y no hechos de manera inmediata. Un entorno que permite estos crímenes no se da de un día para otro; el proceso puede suceder en años, por lo que son varias las medidas a nivel nacional que hay que tener en cuenta para prevenir estos hechos. La acción preventiva temprana puede dar lugar a medidas operacionales que los Estados pueden tener en cuenta como son la alerta temprana, la evaluación y la respuesta. Entre las medidas estructurales y operacionales a nivel nacional que se destacan están las constitucionales, que deben garantizar la diversidad a la hora de la composición de la organización administrativa central, incluyendo también a los poderes legislativo y judicial y a las fuerzas de seguridad. También se encuentran las garantías en los procesos democráticos, buscando la legitimidad del Gobierno a través de estos procesos. Cuando los procesos electorales se ajustan a los parámetros de las normas del derecho internacional de igualdad y derechos humanos, con el apoyo de la población, es cuando el Gobierno goza de justa legitimidad. A colación sobre las atrocidades, son los partidos políticos los encargados de transmitir en sus mensajes la tolerancia y el respeto por esa diversidad evitando todo lenguaje discriminatorio (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013, A/67/929, pp. 9-12).

Otro de los mecanismos estructurales tiene que ver con el establecimiento de medidas de rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos por hechos pasados. A

los Estados, según el derecho internacional consuetudinario, les une una obligación vinculante de tipificar el delito de genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad en sus legislaciones, y de enjuiciar a los autores. El aseguramiento de estas acciones lleva a otorgar una mayor legitimidad a las instituciones del Estado y evitar situaciones de recaída. Un proceso de reforma en el sector de la seguridad puede contribuir a reducir los crímenes atroces, y para ello se busca un sector de seguridad con una supervisión civil transparente y legítima que rinda cuentas, promover la profesionalidad entre el personal de seguridad, formación en relación a materias del derecho internacional humanitario, fijación de procedimientos según normativa internacional para el uso de la fuerza y de las armas de fuego. Las grandes diferencias económicas y sociales se perciben como un factor de riesgo importante de atrocidades. De esta manera, viene siendo necesario adoptar medidas económicas, políticas y sociales que eviten tanta diferencia y desequilibrio de los grupos marginados.

Un Estado que fomenta y protege en sus legislaciones la protección de los derechos humanos compatible con el derecho internacional humanitario, fortalece la prevención frente a los crímenes atroces. En cuanto a las medidas concretas centradas en la responsabilidad de proteger dirigidas a prevenir atrocidades está el nombramiento de coordinadores o unidades interinstitucionales con responsabilidad de proteger para prevenir atrocidades. Estos comités o unidades interinstitucionales podrían facilitar el camino y reforzar los mecanismos de alerta temprana. Los programas educativos como un factor de futuro fundamental podrían favorecer la tolerancia y la diversidad. En definitiva, la prevención parte del Estado a nivel nacional y requerirá de la comunidad internacional cuando el Estado no proteja a la población. En cuanto a la normativa aplicable a la prevención no hay novedad, ya que se está aplicando la normativa existente para prevenir atrocidades. Sin embargo, en este informe se sigue insistiendo en la prevención y el análisis exhaustivo para establecer medidas que permitan su aplicación antes de que estalle el conflicto.

3.3.3. Informes de 2014, 2015, 2016, 2017

Se analizan los cuatro informes de 2014, 2015, 2016 y 2017 emitidos por el secretario general. El informe de 2014 se centra en la aplicación del segundo pilar, el de 2015 intenta fijar las medidas para una mayor efectividad de la responsabilidad de proteger y el de 2016 se focaliza en la acción colectiva.

a. Informe 2014. Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger

Es en la Resolución A/RES/60/1 y más en concreto en los párrafos 138 y 139 donde se confirma por parte de todos los jefes de Estado y de Gobierno que cada Estado es soberano y responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, por lo que hay que incluir también la responsabilidad de prevenir a este tipo de hechos y estaríamos hablando del primer pilar de la Resolución A/63/677 de 2009. Asimismo, la comunidad internacional tiene como funciones animar y ayudar a los Estados para que puedan ejercer debidamente esa responsabilidad, estableciendo medidas de alerta temprana y asistiendo en situaciones de máxima tensión siempre antes de que estalle el conflicto; lo que sería en este caso el segundo pilar. Y para completar esta visión, la comunidad internacional se comprometió en sus funciones responsables de proteger a las poblaciones a través de medidas diplomáticas y de otro tipo, y si estas medidas fallaran, como última instancia, se comprometió a tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, con lo que estaríamos definiendo el tercer pilar.

Expuestas las bases generales, procede analizar más en profundidad el Informe A/68/947 de 2014, y determinar su efectividad en el campo práctico y su problemática. En el informe se explican los modos en los que todos los actores participantes (nacionales, regionales e internacionales) pueden prestar ayuda a los Estados para proteger a la población de los crímenes mencionados. El origen del informe se debe a la escueta y breve Resolución A/RES/63/308 de 2009, en la que la Asamblea General toma la decisión de seguir examinando y estudiando la cuestión de la responsabilidad de proteger. Centrándose principalmente en el segundo pilar de la Resolución A/63/677 de 2009, se inicia con la descripción de la naturaleza y modo de actuar de los cuatro crímenes fijados en el Documento Final de la Cumbre de 2005. Con posterioridad se fijan los principios que deben tener las actividades que se lleven a cabo por parte de estos actores para proteger a la población. En este punto estaríamos describiendo unos principios de la responsabilidad de proteger. En el apartado principal del informe se estudian los puntos principales del segundo pilar como alentar, crear capacidad y prestar asistencia, mencionando ejemplos de buenas prácticas tanto a nivel regional como internacional. Y finalmente se mencionan los problemas que se plantean a la hora de implantar el segundo

pilar, formulando una serie de recomendaciones para poder cumplir con este requisito (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, A/68/947, p. 2).

El secretario general ha querido manifestar en este informe que la responsabilidad de proteger es un concepto político y no jurídico, a pesar de las aspiraciones de una parte de la doctrina que dice que contiene elementos comunes con la protección de los civiles en los conflictos armados. De este modo, el Informe S/2012/376 del secretario general de 2012, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, de manera expresa refleja la distinción clara entre esta última y la responsabilidad de proteger. Aun teniendo elementos que las unen como la prevención y el apoyo a las autoridades, la protección de civiles es un término jurídico fundamentado en el derecho internacional humanitario y las normas relativas a los derechos de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, expresado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Otra de las diferencias se encuentra en lo que abarca cada concepto. Si por un lado la protección de civiles se refiere a la violación de normas del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado, la responsabilidad de proteger está limitada a cuatro delitos (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica), pudiéndose dar en situaciones que no son de conflicto armado (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, S/2012/376, p. 6).

Aunque alguna parte de la doctrina haya criticado la escasa mención del Consejo de Seguridad a la responsabilidad de proteger, lo cierto es que son varias las resoluciones sobre casos concretos en las que el Consejo de Seguridad ha mencionado la responsabilidad por parte de los Estados de proteger a la población. Por poner ejemplos: en el caso de Mali la Resolución 2085 de 2012, en el de Sudán del Sur la Resolución 1996 de 2011, y en el de Costa de Marfil la Resolución 1975 de 2011. En este informe objeto de estudio, se recogen como solución las respuestas que pueden tener los distintos actores, a través de alianzas o acuerdos para alentar y ayudar a los Estados a proteger a la población, para que sean más eficaces y resistentes frente a los factores de riesgo de la comisión de crímenes atroces. En la descripción de las soluciones que da el secretario general, se distingue como de manera detallada de todo tipo de mecanismos para fomentar la capacidad y de este modo asistir a los Estados en la mejor protección de la población. El problema, a pesar de la negativa del secretario general, y según los hechos prácticos que se estudiarán más adelante, estriba en que no se han hecho efectivos por parte del Consejo de Seguridad, a pesar de toda la teoría.

Siguiendo el espíritu del segundo pilar, se articulan cinco principios comunes como guía para implementarlos: garantizar la implicación nacional, crear compromisos mutuos, no hacer daño, dar prioridad a la prevención y mantener la flexibilidad. Se aprecia en esta sección una manera de fijar los principios de una responsabilidad de proteger, ya que los principios que se establecen van dirigidos a la mejor actuación de los agentes nacionales o internacionales (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, A/68/947, p. 5).

La asistencia internacional puede traer consigo alianzas entre los distintos agentes. De este modo se encuentran la Asamblea General, pudiendo convocar a distintos Estados, el Banco Mundial o la Corte Penal Internacional con una asistencia directa o indirecta; incluso los Estados vecinos dada su cercanía con el conflicto, que los hace estar en posesión de información más detallada de todo, y por último las redes mundiales y regionales (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, A/68/947, p. 8).

En cuanto a las formas y modos de dicha asistencia internacional, se distinguen tres maneras generales de prestar asistencia en base al segundo pilar: la primera es alentar a los Estados para que cumplan con las obligaciones de protección, como la difusión y educación con respecto a la normativa de derechos humanos y el diálogo y la diplomacia preventiva; en segundo lugar, se trata de fomentar la capacidad para prevenir crímenes atroces a través de la capacitación (en respuesta temprana, en resolución de conflictos, en justicia eficaz); y en tercer lugar, prestar asistencia a los Estados en situaciones de crisis ya existentes o emergentes aportando más conocimientos. En este informe se otorga un alto grado de importancia a la asistencia a través de la capacitación de los Estados, y como consecuencia de ello añadir medidas preventivas para la resolución de conflictos. Como resultado se observa un informe extenso en medidas muy teóricas de asistencia internacional, pero no se aprecia que este exceso de medidas puedan ser efectivas y llevadas a la práctica (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, A/68/947, pp. 9-18).

En el informe se detallan varios compromisos a los que han llegado los Estados. El primero de ellos trata del ámbito de aplicación de la responsabilidad de proteger, limitado pero profundo, ya que se reduce a la protección de la población frente a los cuatro crímenes (genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad), pero a su vez aporta gran cantidad de medidas para intentar llevarla a la práctica. En segundo lugar, se ha consensuado que la responsabilidad de protección

incumbe de manera primordial al Estado. En tercer lugar, sobre la prevención, considerada como el aspecto más importante de la responsabilidad de proteger, de ahí que se hayan dedicado varios informes a ella según se ha analizado en apartados previos de este capítulo. Aunque y como el mismo informe advierte, es complicado trazar una línea divisoria entre prevención y respuesta, conviene resaltar como el secretario general a la hora de plasmar la teoría sobre la responsabilidad de proteger, dedica especial atención a la prevención, cuando a la luz de los conflictos actuales (que se analizarán en posteriores capítulos) esta presenta fallos y es entonces cuando se hace necesario poner en marcha las medidas del tercer pilar. Dentro de estas y en última instancia se encuentra el recurso a la fuerza militar, que ha sido poco desarrollada en los informes que se están estudiando, en comparación con el estudio sobre su implantación que realizó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, A/68/947, p. 23).

Dentro del debate informal que hubo en la Asamblea General sobre este informe de 2014, se concluyó que si bien la mayoría de los Estados ven la responsabilidad de proteger como una herramienta efectiva para dirigir las complejas relaciones entre Estados, organizaciones regionales e internacionales, la asistencia internacional del segundo pilar representa una protección primaria de sus responsabilidades. Así, en el debate se expusieron numerosos casos prácticos y experiencias de los Estados para llevarla a la práctica. Lo que se pretendía con estas exposiciones es poder llegar a un consenso en las actuaciones preventivas de crímenes atroces (Summary Sixth Informal Dialogue, 2014).

b. Informe 2015. Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger

En lo que respecta al informe de 2015, tras la adopción en 2005 del principio político del compromiso de proteger por parte de los Estados, en él se realiza una evaluación de estos diez años de duración del concepto. Se analizan las iniciativas planteadas con respecto a los tres pilares, amén de las medidas internacionales para ayudar a los Estados a cumplir con la responsabilidad de proteger, así como los instrumentos utilizados por la comunidad internacional para hacer frente a los conflictos. Uno de los fracasos que se mencionan en el informe es la aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia. Aunque el caso se estudiará más en profundidad en un capítulo posterior, se alude a las dudas y críticas que surgieron. El informe concluye con seis prioridades fijadas para los próximos diez años

como objetivo de respuesta ante crímenes atroces (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, A/69/981, p. 2).

Con respecto a la puesta en práctica de los tres pilares, y las medidas implementadas, el primer pilar se basa en las obligaciones que incumben a los Estados, como fomentar la participación en instrumentos jurídicos como la Convención para la Prevención y Sanción del Genocidio, o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Otras medidas también dentro de este primer pilar serían la creación de estructuras nacionales legítimas sujetas a rendición de cuentas. En el segundo pilar de asistencia internacional y fomento de la capacidad, el informe refleja como se han realizado avances importantes a la hora de hacer comprender a los Estados los riesgos y consecuencias que conlleva la comisión de crímenes atroces, aunque queda todavía trabajo para reforzar estas medidas y alentar su cumplimiento. En cuanto al tercer pilar (respuesta oportuna y decisiva), el informe sigue a favor de dar una visión no coercitiva fijando cuatro requisitos para que sea efectiva su aplicación: en primer lugar, los instrumentos e información que utilice la comunidad internacional deben ser veraces, con una opinión fundamentada de las consecuencias que tendrían las medidas a implementar; en segundo lugar se hace necesario un entendimiento por parte de los Estados de las condiciones en las que estas medidas serán más eficaces; por ejemplo, en el caso de la mediación, será más eficaz cuando cuente con un respaldo internacional; en tercer lugar, el uso de estas medidas se tiene que orientar a prevenir más que crímenes atroces, habría que ir más allá; en cuarto lugar, las medidas coercitivas del uso de la fuerza, que aunque no lo mencione expresamente el informe, se pretende que con ellas haya una responsabilidad de proteger. Como se verá, en el caso de Libia no se dio dicha responsabilidad de proteger. Se busca que las medidas militares sean puestas en vigor de una manera proporcional, calibrada y que las reglas del enfrentamiento sean compatibles con la finalidad de la acción (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, A/69/981, p. 8-15).

Una de las novedades que representa este informe trata de las nuevas dificultades relativas a la protección, tales como los grupos armados no estatales que cometen crímenes atroces, y las consecuencias que tienen las nuevas tecnologías. En el caso de los primeros, representan una grave amenaza, debido a que, como nuevos actores en la comisión de los delitos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, hay que adaptar la normativa internacional a los mismos, ya que no son Estados soberanos; para ello hay que actualizar los mecanismos de alerta temprana para anticiparse a sus amenazas, medir el recurso a la fuerza y las consecuencias que pudiera

tener. Y deberían formularse sinergias entre la responsabilidad de proteger, la prevención del extremismo violento y las medidas de lucha contra el terrorismo. Con respecto a las nuevas tecnologías hay que mencionar que el uso de Internet, las redes sociales, los móviles de nueva generación, puede facilitar la comisión de crímenes atroces, aunque también de modo positivo puede facilitar la conexión y nuevas oportunidades de prevención (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, A/69/981, p. 17).

Sentadas las premisas sobre las medidas aplicables en los pilares de la responsabilidad de proteger, el informe define seis prioridades para los próximos diez años: un verdadero compromiso político por parte de los Estados, invertir más en la prevención, garantizar una respuesta oportuna y decisiva, evitar la comisión de crímenes de manera recurrente, realzar la acción regional y las redes sociales. Finalmente, conviene hacer hincapié en como el informe llama a los Estados miembros a declarar la prevención de estos crímenes atroces como prioridad nacional. Es decir, un llamamiento a ampliar las redes de coordinación internacional, promover la prevención y facilitar las operaciones de paz de Naciones Unidas. Se podría decir que estas prioridades y conclusiones finales no suponen ninguna novedad, sino un compendio teórico de las aspiraciones del secretario general para poder hacer efectiva la responsabilidad de proteger; prioridades que se han mencionado en sucesivos informes a lo largo de estos años (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, A/69/981, p. 24).

Expuesto el análisis del informe, queda por mencionar el Diálogo interactivo informal que tuvo lugar dos meses después de la presentación del Informe A/69/981 de 2015. Así, los países y organizaciones regionales asistentes (en este caso la Unión Europea) se reafirman en el progreso considerable para institucionalizar la responsabilidad de proteger como concepto. Este progreso incluye el apoyo a la implementación de los tres pilares del Informe A/63/677 de 2009, y al trabajo de los consejeros especiales para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. Los Estados asistentes dejaron claro que, a pesar de los debates sobre la puesta en práctica en casos concretos, todavía faltan herramientas efectivas para la prevención de crímenes atroces. Por ello, entienden necesaria una renovación del compromiso del principio de la responsabilidad, cuando la población está amenazada por el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este diálogo interactivo se deja claro que el éxito y la eficacia de la responsabilidad de proteger dependen del compromiso y del liderazgo de quienes están encargados de su puesta en marcha. Con respecto a esto se

advierde como el diálogo se muestra más práctico buscando la efectividad y la implementación más efectiva, dando su conformidad a las seis prioridades que se fijan. Por otra parte, se declaró una necesidad de reafirmar el concepto de responsabilidad de proteger ante la Asamblea General como norma, lo que en este punto se podría apreciar como una incongruencia dado que resulta llamativo como dicho concepto está asumido como norma y se busca reafirmarlo en la Asamblea General como tal cuando es un concepto político. Esta discordancia no hace sino crear más confusión a la hora de fijar su definición, ya que no es una norma jurídica. Finalmente, aunque se estudiará en capítulos posteriores, hay que mencionar el amplio consenso que tuvo la iniciativa de Francia y México con respecto al Código de Conducta en relación a la utilización del derecho de veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuando se esté estudiando casos de responsabilidad de proteger (Summary Seventh Informal Dialogue, 2015).

c. Informe 2016. Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger

El informe de 22 de julio de 2016 *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger*, proporciona una visión para la acción colectiva y de esta manera acelerar la puesta en vigor en el sentido práctico de la responsabilidad de proteger, teniendo en cuenta el cambio de secretario general de Naciones Unidas. En él se muestra un seguimiento del informe de 2015 y se analiza de manera global la prevención de las atrocidades en masa, marcada por un número considerable de desplazados por motivos de persecución y por los conflictos que se están viviendo, y la tendencia de algunos Estados miembros a eludir sus responsabilidades bajo el derecho internacional. De esta manera, el informe proporciona recomendaciones tanto a los Estados miembros como a Naciones Unidas para poder actuar de la mejor manera en el compromiso colectivo de protección de la población frente al genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica.

Son varios los puntos clave a destacar. El primero de ellos es el innegable consenso construido alrededor de la responsabilidad de proteger. La gran mayoría de los Estados miembros está de acuerdo con los principios fundamentales de la responsabilidad de proteger, movilizándose gran número de recursos tanto a nivel nacional como regional e internacional para la realización en el campo práctico de lo que significan estos principios.

En segundo lugar, hay que decir que a pesar de los progresos en cuanto al concepto, la puesta en marcha del compromiso político adquirido en 2005 por la comunidad internacional ha sido poco efectiva, frente a la prevención de crímenes atroces. Un caso flagrante de ello es la situación en Siria, con más de 250 000 muertes y 11 millones de desplazados desde 2011. En este contexto y en otras situaciones, algunos Estados y actores no estatales hacen caso omiso de manera fehaciente de las normas internacionales en materia de protección. Hay una conexión clara entre la actual crisis global de los desplazados y el fracaso en la prevención de las atrocidades masivas en Siria, Irak, Yemen y Sudán del Sur.

En tercer lugar y de manera reiterada se pone de manifiesto como la falta de cumplimiento con los principios de la responsabilidad de proteger es lo que provoca que no haya efectividad en la puesta en práctica. Todo ello sumado a los intereses particulares de algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad con respecto a sus responsabilidades de protección de poblaciones de crímenes atroces.

En cuarto lugar, muchos Estados miembros continúan incumpliendo compromisos a corto plazo con respuestas a largo plazo cuando las atrocidades y los crímenes ya han sido cometidos. Ello restringe la capacidad de la comunidad internacional de abordar las causas subyacentes de las atrocidades masivas, con lo que aumenta el riesgo de que sean recurrentes y se vuelvan a repetir.

En quinto lugar, hay una necesidad de renovar el compromiso de la responsabilidad de proteger dado en su día. Esto incluiría además un apoyo a los principios del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados, y también se destaca la importancia de defender las iniciativas del Código de Conducta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (Grupo RCT), la iniciativa de Francia y México de la restricción del derecho a veto para los crímenes que comprende la responsabilidad de proteger, y por último un compromiso de los Principios de Kigali en relación a la protección de los civiles.

En sexto lugar, se exhorta al nuevo secretario general a que siga alentando tanto al Consejo de Seguridad como al Consejo de Derechos Humanos para encargar comisiones de investigación sobre la determinación de hechos en el caso de que se cometan crímenes atroces o sean inminentes; así como apoyar la labor que viene realizando la Oficina de los Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.

Expuestas las principales características, procede centrarse en un análisis más detallado del informe. En la sección segunda se subraya el notable incremento de los crímenes atroces y el desprecio al derecho internacional humanitario. La situación se refuerza por la aparición de grupos no estatales como el denominado Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL), Boko Haram y Al Shabaab, los cuales han cometido atrocidades masivas y representan una seria amenaza al derecho internacional establecido. Una de las dificultades a las que se enfrenta Naciones Unidas para hacer frente a esta responsabilidad de protección parte desde dentro del organismo, debido a las limitaciones en el presupuesto, que limitan su planificación y la capacidad de tener instrumentos para hacer frente a sus objetivos. Es uno de los pocos informes donde se reflejan las dificultades económicas a las que tiene que hacer frente Naciones Unidas para poner en marcha la maquinaria de la responsabilidad de proteger, que no solo se basaría en la teoría de sus métodos sino también en sus fondos económicos para poder activarla. Se subrayan también las tensiones evidentes entre los miembros del Consejo de Seguridad, cuyas divisiones impiden tomar medidas de prevención o respuesta. Estas divisiones políticas entre los miembros permanentes parecen reflejar una verdadera problemática en la implementación de la responsabilidad de proteger, puesto que los intereses personales de algunos miembros del Consejo de Seguridad son lo que impide que se puedan aplicar medidas de responsabilidad de prevenir o reaccionar (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, A/70/999, p. 5).

En la sección tercera se elaboran los retos para poder pasar de la teoría a la acción. Dos son los aspectos de los que se seguirá debatiendo: el primero se refiere a la relación de los tres pilares dentro del marco de cumplimiento, si se tienen que aplicar necesariamente de manera secuencial (es decir, agotar por completo la responsabilidad de proteger de los Estados antes de la asistencia de la comunidad internacional) o por el contrario se pueden simultanear. El secretario general entiende que los tres pilares deben ejercerse simultáneamente, aunque todo dependerá de cada situación. El segundo de los debates se refiere a la acción colectiva del uso de la fuerza militar como una respuesta apropiada. El informe, así como los anteriores, enfatiza la idea de que el uso de la fuerza es una medida de último recurso bajo el marco de la responsabilidad de proteger y que cualquier decisión se tomará a través del Consejo de Seguridad (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, A/70/999, p. 8).

Se señalan tres obstáculos o temores al cumplimiento de la responsabilidad de proteger: el primero es el desprecio por los principios fundamentales del derecho

internacional, mencionándose como ejemplos los ataques a civiles por parte de los grupos no estatales así como los ataques deliberados a hospitales y colegios; en segundo lugar, el compromiso teórico de la prevención por parte de los Estados miembros no ha sido todavía trasladado a las medidas estratégicas prácticas; y en tercer lugar, la capacidad de agentes externos que facilitan la comisión de crímenes atroces como el suministro de armas.

En la sección cuarta se evalúan cuatro áreas de prioridades en torno a la necesidad de una acción colectiva coordinada y con un objetivo común. Primero, tiene que haber efectividad y coordinación en las estrategias de prevención, aunque y como se establece en los pilares de la responsabilidad de proteger, la prevención incumbe de manera primordial a los Estados, y la acción colectiva requiere alianzas tanto a nivel regional como internacional y coordinación, así como recursos e inversiones mínimos. El secretario general identifica tres dificultades en cuanto a la acción colectiva de la prevención: el Consejo de Seguridad debe cambiar su manera de actuar en relación a las medidas de prevención y acción temprana, y debería mantener diálogos interactivos oficiosos y solicitar asesoramiento a la Comisión de Consolidación de la Paz; la segunda estriba en seguir mejorando la alerta temprana y el análisis para poder anticiparse a los riesgos y poder dar una respuesta eficaz, la alerta temprana y el análisis dependen en su mayoría de información local, por lo que la acción colectiva y el diálogo son fundamentales; y la tercera es la creación de nuevos enfoques paralelos y complementarios para la prevención y la lucha contra el extremismo violento, debido a que este factor tiene más probabilidades de darse en sociedades donde el Estado de derecho es débil y abundan las desigualdades sociales y económicas. Dificultades que se ven repetidas en anteriores informes y no consiguen superarse (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, A/70/999, p. 14).

En segundo lugar y con respecto a la sección cuarta, se determina el tiempo y la respuesta oportuna como decisivos para que la respuesta de la responsabilidad de proteger sea eficaz. Cuando la prevención fracasa, la comunidad internacional en base al tercer pilar tiene la responsabilidad de actuar de manera decisiva y rápida, lo que se cree fundamental. Las respuestas evasivas y el retraso podrían agravar la situación.

La tercera área de prioridad, aunque no se mencione expresamente en los párrafos 138 y 139, es la prevención en la recurrencia o repetición de crímenes atroces, puesto que una reiteración de los hechos supondría un fracaso en las medidas aplicadas de la

responsabilidad de proteger. Para ello, según el informe es necesario prestar apoyo a las autoridades locales, revitalizar la economía y dirigirse a las causas del conflicto.

Como cuarta y última área de prioridad se menciona una renovación de las instituciones. Las redes mundiales y regionales han pasado a formar parte importante de las instituciones y pueden hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Se menciona expresamente la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger, con 55 países y la Unión Europea, que facilita el diálogo y asiste en prácticas de mejora. Cinco son las recomendaciones que se plantean para mejorar la renovación de las instituciones: reforzar las relaciones entre las organizaciones regionales, mejorar el flujo de información entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales, fortalecer las respuestas de manera que estas organizaciones no tomen acciones separadas, compartir las buenas prácticas en la prevención y alentar y animar a las organizaciones regionales a mejorar en su capacidad de prevención y alerta temprana (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, A/70/999, p. 19).

Como conclusión se urge a los Estados miembros a consolidar un consenso sobre el concepto de responsabilidad de proteger, construido desde 2005, y se exige mayor determinación y firmeza a la hora de aplicarla; para el secretario general, una prueba de mayor firmeza sería volver a reafirmar el compromiso con una nueva resolución ante la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger y una campaña de difusión global con el fin de reforzar los principios del derecho internacional humanitario. Sin embargo, al ser un compromiso político no es independiente, sino que se trataría más bien de un concepto que depende de la acción colectiva para poder implementarse de manera decisiva. Así se concluye de manera teórica el intento de llevar a la práctica la responsabilidad de proteger. Una nueva resolución de renovación del compromiso de los Estados miembros no se entiende como una manera firme de llevar a la práctica la responsabilidad de proteger sino más bien como una reafirmación teórica, cuando lo que se necesita es firmeza en la actuación de las resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en relación a esta responsabilidad de proteger.

En el debate informal sobre este informe que tuvo lugar el 6 de septiembre de este mismo año, los asistentes consideraron el cambio de secretario general de Naciones Unidas como un reto a la prevención de atrocidades en masa. Así, se evaluaron las áreas de estudio que rodean la responsabilidad de proteger proporcionando (al igual que en debates anteriores) una serie de recomendaciones sobre cómo los Estados miembros y

Naciones Unidas pueden adoptar el compromiso colectivo adquirido de la protección de la población.

La gran mayoría de los participantes expresó su compromiso con los párrafos 138 y 139 del Documento de la Cumbre Mundial de 2005, señalando que en muchas situaciones que se han dado, la comunidad internacional ha fallado en este compromiso, por lo que el sentido de este diálogo se centró en cómo construir acciones más efectivas para la responsabilidad de proteger. Haciéndose eco de este sentimiento, Jamaica lo resumió en la necesidad de trasladar la retórica al campo de la implementación. De esta manera, el núcleo central para estos Estados miembros fue centrarse en cómo pasar a la acción más que en discusiones de marco teórico.

En este aspecto hubo una amplia condena al incremento de la violencia contra los derechos humanos y los derechos de los refugiados, llegando al consenso de que la crisis a nivel global de los refugiados es una consecuencia del fallo para prevenir tales violaciones de derechos humanos. Algunos Estados reconocieron que durante el mandato del secretario general (Ban Ki-moon, en 2016 terminó su período como tal) hubo numerosos progresos en el campo práctico de la responsabilidad de proteger, y se destacó la importancia de asegurar que la responsabilidad de proteger y la prevención de atrocidades masivas fuera una prioridad para el próximo secretario. Desde un punto de vista crítico, algunos Estados como Venezuela, Cuba, Sudán, Siria y Corea del Norte manifestaron su escepticismo al principio de la responsabilidad de proteger. Diversos Estados declararon que uno de los grandes retos a la hora de poner en práctica la responsabilidad de proteger se centra en cómo trasladar la alerta temprana a la acción, ya que los mecanismos de la responsabilidad de prevenir necesitan ser reforzados.

Uno de los temas contradictorios y muy debatidos fue el derecho a veto dentro del Consejo de Seguridad. La mayoría de los Estados asistentes expresaron la necesidad de que los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstuvieran de usar el derecho a veto en casos de riesgo de atrocidades masivas. Así, se mostró apoyo a la iniciativa del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (Grupo RCT) al elaborar el Código de Conducta (se abordará este punto en posterior capítulo con más profundidad) en relación a las acciones del Consejo de Seguridad. En relación a las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), en este diálogo hubo un mayoritario reconocimiento al papel que estas operaciones juegan en la protección de los civiles contra atrocidades masivas, subrayando que las fuerzas de mantenimiento de la paz son la cara pública de la responsabilidad de proteger. Así, un

gran número de países expresaron su compromiso con los llamados Principios de Kigali, y vamos a describir en qué consisten dichos principios para una mayor aclaración (Summary Eighth Informal Dialogue, 2016).

d. Informe 2017. La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención

El noveno y último informe hasta la fecha del secretario general sobre la responsabilidad de proteger subraya la importancia de reforzar la rendición de cuentas para poder implementar de manera más eficaz la responsabilidad de proteger (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2017, A/71/1016-S/2017/556). El informe resalta como la comunidad internacional ha gastado más tiempo y recursos en responder a crisis de atrocidades masivas que en prevenirlas. Sigue existiendo una clara diferencia entre el compromiso teórico de los Estados declarado a favor de la responsabilidad de proteger y la realidad cotidiana. Es necesario abordar este desequilibrio priorizando la prevención y fortaleciendo la rendición de cuentas. Una de las medidas prácticas a destacar que se presentan en el informe es designar a un alto funcionario para que actúe como coordinador de actividades nacionales para la responsabilidad de proteger; con esta medida se pretende fomentar políticas y prácticas para prevenir atrocidades.

La responsabilidad de proteger está basada en el derecho internacional humanitario, por lo que resulta un deber para los Estados prevenir atrocidades masivas. Una manera de fortalecer la rendición de cuentas sería que los Estados firmaran y ratificaran los tratados y protocolos relativos a la prevención y prohibición del genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad para ponerlos en práctica. Otra de las medidas sería hacer que la prevención de atrocidades masivas resulte un programa de acción práctica, y para ello se propone aprovechar mejor el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos añadiéndole una evaluación de riesgos de posible comisión de atrocidades masivas. Como último de los puntos a destacar en el informe, se pide que los asesores especiales para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger presenten ideas más sólidas basadas en hechos prácticos sobre medidas estructurales para la prevención (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2017, A/71/1016-S/2017/556).

Tras la publicación del informe tuvo lugar el 9.º Diálogo interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger del 6 de septiembre de 2017. La mayoría de los Estados miembros presentes usaron este diálogo para mostrar su preocupación por la debilidad

que muestran las normas del derecho internacional para prevenir atrocidades masivas. La mayoría de los países asistentes se reafirmaron en el compromiso adquirido en la Cumbre Mundial de 2005, sin embargo, en numerosas situaciones la comunidad internacional ha fracasado en este compromiso. En el diálogo se discutió la necesidad de que para poder llevar a la práctica las medidas que el secretario general estableció en el informe sobre la rendición de cuentas, se hacía necesario dar apoyo a las iniciativas del Grupo ACT (Accountability, Coherence and Transparency) sobre el Código de Conducta, resaltando que el Consejo de Seguridad debería abstenerse de usar el derecho de veto para casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica (*Summary Ninth Informal Dialogue*, 2016).

3.3.4. Los Principios de Kigali

Como continuación a la Cumbre de Alto Nivel de septiembre de 2014 sobre las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por Ruanda, Bangladesh, Pakistán, Japón, y la Secretaría General de Naciones Unidas, en paralelo a la Asamblea General de Naciones Unidas de ese mismo año, el Gobierno de Ruanda, en mayo de 2015, convocó una Cumbre de Alto Nivel en Kigali. La cumbre tenía por tema de debate la protección de los civiles a través de las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) desde la concepción del mandato hasta su puesta en marcha. El objetivo que se buscaba era obtener un mayor entendimiento sobre cómo las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas pueden de manera efectiva proteger a los civiles en conflictos armados. Las discusiones procuraron proporcionar perspectivas sobre cómo las unidades de mantenimiento de la paz colaboran con la Policía de los Estados miembros de estas operaciones a fin de conciliar mejor sus capacidades, cómo estas unidades pueden reforzar su despliegue para la protección de los civiles, y cuáles son las carencias o faltas de capacidad que pudieran obstaculizar la puesta en marcha de estas misiones. De esta manera se establecieron una serie de principios, los cuales se podrían resumir de la siguiente manera:

- Entrenar y capacitar a los miembros de estas misiones (fundamentalmente tropas de Policía y del Ejército de los distintos Estados) en la protección de los civiles.
- Capacitación de quienes fueran a dirigir las misiones de mantenimiento de la paz.

- Si fuera necesario y en virtud del mandato de la misión, estar preparados para el uso de la fuerza para la protección de los civiles. Tales acciones llevarían consigo desde el uso de fuerza disuasoria hasta la interposición entre los actores armados y los civiles, tomando acciones directas de uso de la fuerza contra los actores armados que tuvieran intención clara de dañar a los civiles.
- No crear restricciones que impidieran poder cumplir con el mandato.
- Comunicar a Naciones Unidas cualquier falta de recurso que se tuviera para poder llevar a cabo la misión.
- En casos de urgente necesidad, evitar retrasos en la protección de los civiles y hacer uso de la fuerza sin tener que consultar con las autoridades de la misión.
- No dudar en tomar las medidas necesarias para la protección de los civiles según las reglas del enfrentamiento. Estas reglas deben ser claras.
- Investigar posibles amenazas potenciales a los civiles.
- Realizar despliegues rápidos sobre el terreno.
- Vigilar y reportar cualquier abuso de derechos humanos.
- Tomar, en todo caso, medidas disciplinarias contra el personal de la misión, en caso de fallo en la protección de los civiles, así como mantener unos estándares de conducta apropiados por parte de los miembros de la misión que eviten cualquier clase de abuso.
- Solicitar al Consejo de Seguridad que se asegure de que en los mandatos de la misión se incluyen los recursos necesarios para poder llevarla a cabo.

El no pedir autorizaciones en casos urgentes es bastante delicado, ya que puede traer consigo el uso indebido de la fuerza. Estos principios son muy específicos del uso de la fuerza y del uso inmediato de ella, sin ni siquiera pedir autorización en casos urgentes ya que lo que prima es la protección de los civiles. Se comprende la urgente necesidad del uso de la fuerza por los ejemplos que estos países firmantes han sufrido en cuanto a atrocidades cometidas a la población. Pero hay que entender que un uso indebido al buscar facilidad para aplicar el uso de la fuerza puede traer consigo más daño que beneficio (*Kigali principles report 2015*).

Analizando el debate informal de 2016, muchos Estados miembros declararon que si bien el uso de la fuerza debería ser una medida de último recurso, hay ejemplos recientes como Irak, Nigeria y República Democrática del Congo, donde el uso de la fuerza fue usado de manera efectiva para proteger a la población de atrocidades masivas. En cualquier caso (como en todo debate teórico), algunos Estados manifestaron su

preocupación con respecto a las medidas del tercer pilar de la responsabilidad de proteger. En concreto lo concerniente a que el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional minara el principio de soberanía. Sigue habiendo muchas discrepancias y diferencias de pensamiento incluso en esferas internacionales, mientras en la Cumbre de Kigali se fijaron unos principios de comportamiento en el uso de la fuerza, llegando incluso a ejercerla de manera inmediata en casos urgentes. Por lo que se aprecia, fue una cumbre donde se debatían los casos eminentemente prácticos, sobre el terreno de las necesidades y requerimientos reales de las misiones de mantenimiento de la paz. En cambio, en el debate informal sobre la responsabilidad de proteger, son los Estados participantes quienes expresan de manera teórica sus dudas sin centrarse en los problemas prácticos.

Un aspecto importante a destacar es la actuación y el incremento de la violencia por parte de actores no estatales. Se mencionaron expresamente los talibanes, Daesh, Boko Haram, y particularmente la preocupación por la violencia manifestada por el Estado Islámico en el Magreb. Determinadas comunidades minoritarias como los yazidíes han sufrido la persecución y la comisión de crímenes y delitos contra la humanidad, por lo que se hace necesario trasladar la responsabilidad de proteger a la práctica y ponerla en el orden del día de la agenda internacional.

3.4. Conclusiones

La Cumbre Mundial de 2005 representa un hecho significativo, ya que se llevaron a cabo importantes deliberaciones sobre distintas materias, entre ellas sentar y fijar los principios básicos de la responsabilidad de proteger, que se consensuaron en los párrafos 138 y 139. A pesar de los intensos estudios y conclusiones que se dieron por parte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, que estableció las acciones para llevar a la práctica la responsabilidad de proteger, la Asamblea General no quiso plasmarlas en el informe, lo cual demuestra una deficiencia al ralentizar el proceso de puesta en práctica. Posteriormente, el Informe A/63/677 de 2009 insiste en que la responsabilidad de proteger no son solo medidas de intervención con uso de la fuerza, sino que también la prevención y la alerta temprana son acciones primordiales.

A partir de 2009 se empezaron a celebrar diversos debates en la Asamblea General. El primero de ellos en julio de 2009 fue el más polémico, surgiendo un grupo de voces en contra de la responsabilidad de proteger. Entre sus alegaciones, manifestaron que podría suponer una nueva forma legal de cambiar la Carta de Naciones Unidas. Como

consecuencia, algunos autores han manifestado interés en dar al concepto de responsabilidad de proteger una forma jurídica y considerarla como una futura norma del derecho consuetudinario internacional. Como se comprobará más adelante en esta tesis, no se la debería considerar como tal, puesto que transformar la responsabilidad de proteger en normativa jurídica vinculante llevaría consigo muchas más limitaciones y restricciones dado que se incorporaría a un cuerpo jurídico normativo más fijo, y al estar hablando de una norma internacional resultaría más complicada de aplicar con celeridad para situaciones urgentes. Por ello, entender la responsabilidad de proteger como una expresión política conllevaría más flexibilidad y mayor agilidad a la hora de aplicar sus acciones.

Hay que partir de la base de que al tomar la responsabilidad de proteger como un concepto o comportamiento político basado en principios del derecho internacional y en la Carta de Naciones Unidas, es también un concepto diferente de la intervención humanitaria (donde las acciones coercitivas militares eran el centro de esta doctrina), puesto que hasta ahora no había consenso por parte de la comunidad internacional sobre cómo responder ante situaciones de atrocidades masivas. Si bien se venían llevando a cabo actuaciones de intervención, no había unanimidad, y aquí es donde radica la novedad. Dicho consenso tuvo lugar en la ratificación de los Estados en el Documento Final de 2005 en los párrafos 138 y 139.

Uno de los puntos importantes de la responsabilidad de proteger es la prevención, pero los mecanismos que han servido para implementar las medidas de alerta temprana no han demostrado su completa eficacia. Las medidas de la responsabilidad de prevenir son a largo plazo y se debe tener en cuenta que el espíritu de la responsabilidad de proteger es para actuar en situaciones donde la prevención no ha podido solucionar el conflicto y hay que actuar de manera inmediata. Sin embargo, en el segundo pilar, a pesar de que la prevención se muestra como elemento prioritario, se sigue mencionando el uso de la fuerza a través de la actuación militar, para el caso de actuaciones de grupos no estatales que pretendan algún cambio de régimen y puedan cometer alguno de los crímenes relacionados con la responsabilidad de proteger. Habría que destacar en este aspecto a los actores no estatales que cometen los crímenes mencionados en el concepto de responsabilidad de proteger. Dado que esta no solo se debe aplicar ante la inacción de un Estado determinado sino ante la actuación de actores no estatales y grupos terroristas que pudieran perpetrar atrocidades masivas. Tanto es así que en el Diálogo informal de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2016, se mencionó

expresamente entre estos grupos a los talibanes, Daesh, Boko Haram, Al Shabab y otras facciones de Al-Qaeda como los causantes de crímenes contra la humanidad y contra los derechos humanos.

A pesar de querer reflejar la importancia de la prevención, la misma se encuentra unida al uso de la fuerza, ya que en los sucesivos informes del secretario general a partir de 2009, se ha venido mencionando desde diferentes vertientes: desde una actuación militar de apoyo al Estado receptor, hasta la denominación de despliegue preventivo. En un sentido u otro, las menciones al uso de la fuerza se suceden pero no se establecen de manera clara. Cuando la prevención falla se deberían poner en marcha los mecanismos del tercer pilar y evitar que sean interpretados como intervenciones armadas camufladas y arbitrarias. Estas medidas no son nuevas, el fallo vendría a la hora de hacerlas efectivas, por múltiples factores, uno de ellos el bloqueo por el derecho a veto.

A este respecto, el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sigue sin tener una solución y suponiendo un impedimento a la aplicación de la responsabilidad de proteger ante determinadas situaciones. Las numerosas soluciones que se han dado como el seguimiento de un código de conducta, las restricciones al derecho de veto e incluso una profunda reforma en el Consejo de Seguridad, no han servido todavía para poder implementar dentro del Consejo de Seguridad de manera eficaz la responsabilidad de proteger. Habría que destacar que las decisiones que se llevan a cabo en el seno del Consejo de Seguridad conllevan un doble rasero que algunos Estados han criticado, ya que al intervenir, ya sea a través de medidas preventivas o reactivas de carácter no coactivo, ya sea a través del uso de la fuerza basándose en la responsabilidad de proteger, entran en juego muchos intereses particulares de los Estados, por lo que el derecho de veto podría servir para frenar ciertos intereses particulares de los Estados. Sin embargo, ante todos los conflictos acaecidos (por mencionar algunos: Irak, Libia, Nigeria, Siria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Corea del Norte, Sudán del Sur, Yemen), en estos diez años se han aprobado por parte del Consejo de Seguridad 30 resoluciones y 6 declaraciones de la Presidencia haciendo referencia a la responsabilidad de proteger. En muchos casos la aplicación del derecho de veto es lo que ha impedido la puesta en marcha de medidas por motivos humanitarios, y no ha sido tanto un derecho de veto por evitar un uso innecesario de la responsabilidad de proteger.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE ALGUNAS CUESTIONES BÁSICAS

1. APLICACIÓN PRÁCTICA FRENTE A FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

1.1. Evolución doctrinal de la responsabilidad de proteger

El concepto de responsabilidad de proteger está asentado y aceptado en el plano teórico tanto por la doctrina como por las organizaciones internacionales, lo que todavía no se encuentra aceptado es la eficacia y su puesta en práctica. En este apartado del capítulo se señalan los cambios doctrinales que han sufrido ciertos principios normativos para llegar a establecer el concepto de responsabilidad de proteger. La interpretación jurídica de ciertos principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional como la soberanía de los Estados, la prohibición del uso de la fuerza e incluso la intervención de humanidad está siendo desplazada en su comprensión normativa por el concepto de responsabilidad de proteger. A la par, se refuerzan los términos de comunidad internacional y protección de la seguridad humana y los derechos humanos, adquiriendo mayor relevancia.

Sobre la base de estos principios rectores se están produciendo avances y cambios normativos que refuerzan la comunidad internacional. Los mismos, definidos en la Carta de Naciones Unidas como normas de *ius cogens*, se aplican dependiendo de cada caso y situación y se interpretan relacionándose entre sí y cada uno en el contexto de los demás (Resolución Asamblea General de Naciones Unidas 2625 (XXV) de 1970). Partimos de la base de que todavía no hay normativa específica que integre la responsabilidad de proteger, lo que hace más difícil asegurar su cumplimiento y efectividad. La esencia del significado de la responsabilidad de proteger se encuentra dentro de los principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional, por ello pueden entrar en colisión. Sin embargo, la nueva concepción que se tiene del Estado y de la evolución de la seguridad humana está haciendo que se pueda dar una aplicación normativa al concepto de responsabilidad de proteger.

Como se ha señalado en otros capítulos, la responsabilidad de proteger ha recibido mucho pensamiento doctrinal y teórico. Dependiendo de cómo se interprete para llevarla a la práctica, incidirá sobre los principios esenciales del ordenamiento jurídico; por

ejemplo, el principio de soberanía estatal, así como el de la prohibición del uso de la fuerza y la protección de los derechos humanos se verán afectados. La discusión teórica entre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones humanitarias se afianza con la responsabilidad de proteger, dado que se dirige a defender los derechos de la población civil. Como se ha visto, la responsabilidad de proteger marca vías de actuación a la comunidad internacional sobre cómo proceder. De esta manera una parte de la doctrina entiende que la misma podría llegar a ser norma consuetudinaria del ordenamiento jurídico internacional.

La doctrina mantiene que el concepto de responsabilidad de proteger es un proceso en evolución, donde se ha ido avanzando y perfeccionando hasta llegar al concepto que tenemos hoy día. Las ideas sobre la prevención y protección frente al genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad no son nuevas. Lo que sí representa una novedad es el enfoque que se les da, ya que se refuerza la responsabilidad conjunta que tienen los Estados y la comunidad internacional, todo ello dentro de las nuevas amenazas globales (Gareth, 2002, p. 4). En palabras del secretario general, la responsabilidad de proteger se basa en normas fundamentales del derecho internacional humanitario (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2012, A/66/874).

1.2. Consideraciones jurídicas: su naturaleza jurídica, doctrinal y normativa

Como se ha mencionado, la responsabilidad de proteger ha evolucionado en cuanto a su definición, por ello cabe plantearse tanto su naturaleza jurídica como su contenido, teniendo en cuenta las posiciones doctrinales al respecto. Tanto su naturaleza como su contenido están relacionados entre sí, y cuanto más se refuerza su forma mayor consistencia obtiene su contenido (Díaz, 2012, p. 11). La mayoría de los autores defienden la responsabilidad de proteger como una futura norma del derecho internacional puesto que hasta ahora no tiene carácter jurídico vinculante, es decir, todavía no se encuentra recogida dentro de ninguna normativa jurídica vinculante del derecho internacional. Parte de la doctrina asevera que se encuentra en pleno proceso de creación, considerándola como norma del derecho internacional. La misma Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados entiende que tal vez en el futuro se acabe por aceptar la responsabilidad de proteger como norma del derecho consuetudinario internacional (ICISS, 2001, p. 55), así como el Grupo de Alto Nivel en su informe de 2004 aprobó lo que denominó la norma que se está imponiendo en el

sentido de la existencia de una responsabilidad internacional colectiva de proteger (Consejo de Seguridad de Naciones, 2004, A/59/565, § 203).

Que la responsabilidad de proteger pase de concepto a norma implica otorgarle un régimen jurídico de responsabilidad internacional, con las consecuentes limitaciones que implica el derecho internacional positivo. La responsabilidad de proteger impone un deber que es la protección y trae consigo una consecuencia que es la intervención, siendo esta de carácter político y no jurídico, por no estar sometida a régimen de responsabilidad internacional positiva (Añaños, 2009, pp. 168-172).

Para otros autores la responsabilidad de proteger se entendería como una norma primaria, siendo así que su incumplimiento daría lugar a un régimen de responsabilidad internacional (López-Jacoiste, 2005, p. 285); tanto es así que en el Informe A/63/677 del secretario general de 2009 para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, se insiste en que las disposiciones 138 y 139 están fundamentadas y se derivan de principios establecidos en el derecho internacional, por lo que los Estados tienen obligación de prevenir los delitos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Se entiende que en la actualidad la responsabilidad de proteger no es una norma jurídica primaria, sino un concepto político, una doctrina que deriva de principios consuetudinarios y convencionales del derecho internacional, como es el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de los Estados.

Hay que destacar que a pesar de que las disposiciones donde se fundamenta la responsabilidad de proteger en los párrafos 138 y 139 del Documento de la Cumbre de 2005 no tienen fuerza jurídica vinculante, ya que se trata de un texto declarativo, los efectos y el fin que buscan son obligatorios, por lo que el debate principal es más la aplicación práctica y su efectividad, debido a que los efectos que se persiguen son de por sí obligatorios tanto para los Estados como para la comunidad internacional (Sánchez, 2010, p. 85). Por ello lo que se busca es una aceptación generalizada y un compromiso de dichas obligaciones que lleven a una puesta en práctica más efectiva. La responsabilidad de proteger no es una norma jurídica vinculante pero sus constantes menciones en diversas resoluciones están haciendo que se establezca una obligación/deber para los Estados. Como se ha mencionado, esta responsabilidad deriva y se fundamenta en principios fundamentales del derecho internacional con unos efectos y un resultado último que sí son obligatorios (Díaz, 2012, p. 15).

Esta obligación de proteger supone, por un lado una responsabilidad para el Estado de proteger a la población, con las obligaciones que le otorga la naturaleza de su soberanía;

y por otro, una responsabilidad de la comunidad internacional, lo que le otorga cierto carácter jurídico en este sentido según se refleja en el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho Internacional. Esta obligación de proteger supone para la comunidad internacional actuar a través de mecanismos de prevención e incluso a través del uso de la fuerza. El Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, en concreto en sus artículos 40 y 41 establece que los Estados deben cooperar para acabar con toda violación grave generada por un Estado, cuando se trata de una violación de una obligación que deriva de una norma imperativa del derecho internacional general. Es decir, ante violaciones graves de normas fundamentales del derecho internacional se establece una responsabilidad por parte de la comunidad internacional, por lo que se aprecia que la responsabilidad de la comunidad internacional es una obligación y un deber de protección frente a las normas jurídicas imperantes.

Se considera oportuno mencionar el debate surgido en este Proyecto de Artículos de la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, ya que guarda relación con el concepto de responsabilidad de proteger. En el mismo se plasman una serie de sanciones y la responsabilidad que supone una serie de actuaciones por parte de la comunidad internacional para parar dichos actos cuando falla la protección del Estado. De esta manera el debate surgió en la definición de crimen internacional y su inclusión en el borrador, llegando al consenso de crimen internacional como el hecho o la actuación internacional resultado de una violación por parte de un Estado de una obligación cuando la misma representa un interés esencial y fundamental para la salvaguarda de intereses de la comunidad internacional; tanto es así que estaría reconocido como un delito por la comunidad internacional. Se debatieron dos cuestiones importantes a destacar: por una parte, algunas obligaciones son responsabilidad no solo del Estado sino también de la comunidad internacional, y por otro, las violaciones graves de estas obligaciones deben traer como consecuencia sanciones graves. En estas discusiones, algunos Estados manifestaron su oposición a responsabilizar a un Estado por la comisión de un crimen, ya que lo consideraban cuestionable, además del problema de compatibilizar el concepto de crimen dentro del marco jurídico de las relaciones interestatales que tienen relación con la responsabilidad penal. Ante estas consideraciones se acordó eliminar el concepto de crimen internacional por la expresión violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas del

derecho internacional general. Como consecuencia, los artículos 40 y 41 determinan que las violaciones flagrantes de obligaciones internacionales pueden dar lugar a una respuesta de la comunidad internacional, estableciendo la obligación de cooperar para poner fin a dicha situación (Crawford, 2009, p. 7).

Una parte de la doctrina sostiene que las normas sobre responsabilidad internacional son secundarias en el sentido de enmendar el hecho causado. Las condiciones de aplicación son exigentes: se debe demostrar la relación causal entre el autor del hecho y el daño o violación ocasionado, relacionado todo ello con el principio de igualdad soberana de los Estados (Pastor, 1998, p. 595). De esta manera, según el artículo 48 del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, una violación de normas de derechos fundamentales y obligaciones *erga omnes* no lleva aparejada la intervención o uso de la fuerza, sino más bien que cualquier Estado se encuentra facultado para invocar la responsabilidad del Estado violador y reclamar la cesación del hecho y la reparación del daño, por lo que estas normas implican una serie de consecuencias que algún autor ha calificado de indirectas, donde podría tener lugar la acción popular (Gutiérrez, 2005,1 p. 33). Según este artículo, el incumplimiento de las normas de la responsabilidad internacional de los Estados por actos o hechos ilícitos daría paso a un régimen de responsabilidades internacionales, por lo que estas se convierten en una serie de medidas paralelas frente a las medidas de la responsabilidad de proteger (Asamblea General de Naciones Unidas, 2002, A/RES/56/83). Como resultado de estos artículos se puede afirmar que si bien la responsabilidad de proteger no tiene en su naturaleza carácter jurídico que vincule, sí tiene una serie de efectos jurídicos como consecuencia de las obligaciones que asumen los Estados y la comunidad internacional en su conjunto.

1.3. Contenido y elementos de la responsabilidad de proteger que llevan a su aplicación práctica; planteamiento de algunas cuestiones

En esta parte del capítulo se analiza el contenido y los elementos de la responsabilidad de proteger a la luz de las distintas resoluciones y del informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, para llegar a describir los problemas y las dudas que plantea la puesta en práctica y efectividad de la responsabilidad de proteger. Así se plantean los problemas que surgen con el derecho de veto que puede ejercer el Consejo de Seguridad, la legalidad y legitimidad del uso de la fuerza y las intervenciones humanitarias y la protección de las normas de *ius cogens*.

En virtud de las diversas resoluciones e informes del secretario general como del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, se establecen claramente dos obligaciones de la responsabilidad de proteger. La soberanía estatal implica una serie de obligaciones al Estado que tiene la responsabilidad principal de proteger a la población. Llegado el caso de que la seguridad humana se vea amenazada y el Estado no pueda o no quiera proteger a la población, la responsabilidad de proteger recaerá en la comunidad internacional, con lo que se admitiría una actuación de esta teniendo prioridad sobre el principio de no intervención. Por lo que se ve, este es el contenido principal de la responsabilidad de proteger: obligaciones que surgen para el Estado en concreto y obligaciones que se establecen para la comunidad internacional. Como se ha señalado estas obligaciones tienen efectos jurídicos, de ahí que la responsabilidad de proteger sea considerada como una norma internacional emergente. El problema que se vislumbra son los métodos y los procedimientos para poder dar efectividad a estas obligaciones, porque lo descrito en los párrafos 138 y 139 tiene cierta ambigüedad. Uno de los debates más contradictorios se refiere a la obligación de la comunidad internacional de actuar cuando el Estado no puede proteger a la población de los delitos descritos, ya que algunos Estados han contemplado la posibilidad de ver la responsabilidad de proteger como una excusa para ser objeto de injerencias externas.

Para ver los elementos de la responsabilidad de proteger, hay que centrarse en el informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y en el Informe A/63/677 del secretario general de 2009, donde de manera consensuada definen y dan contenido a la responsabilidad de proteger para poder llevarla a la práctica. De esta manera, poder llevar a cabo las obligaciones que se han mencionado (es decir, la obligación de proteger del Estado y de la comunidad internacional) supone una responsabilidad de prevenir, una responsabilidad de reaccionar y una responsabilidad de reconstruir. La responsabilidad de proteger implica no solo intervención sino también prevención y reconstrucción, esa es la diferencia con la intervención humanitaria. Estos elementos han sido abandonados en el concepto tradicional de intervención humanitaria y es con la responsabilidad de proteger cuando se rescatan para implementarlos en primer término (Gareth, 2002, p. 32).

Se entiende que estos componentes de la responsabilidad de proteger hacen que no parezca contraria al principio de no injerencia en asuntos de otros Estados del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas. Puesto que la protección de los derechos humanos no es exclusiva de la soberanía estatal, como ha mencionado la Corte Internacional de Justicia

y como queda establecido en el artículo 3 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, tiene un carácter absoluto como norma de *ius cogens*, y los Estados deben respetarla en cualquier circunstancia, tiempo y lugar. Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte Internacional de Justicia dictaminó (en la Sentencia Barcelona Traction de 1970) que los derechos básicos de la persona concernientes a derechos fundamentales son obligaciones *erga omnes* y conciernen a todos los Estados, siendo poseedores de un interés jurídico. Así las intervenciones por parte de la comunidad internacional a través de esta responsabilidad de proteger, al estar protegiendo normas elementales de derechos humanos, son obligaciones *erga omnes* que afectan a la comunidad internacional, y no se podría invocar el artículo 2.7 de la Carta ya que no resultaría contrario él, dado que la protección de las normas de *ius cogens* es un compromiso adquirido por todos los Estados recogido en los principios básicos de la Carta de Naciones Unidas (Díaz, 2012, p. 17).

1.3.1. Responsabilidad de prevenir

Lo primero que se señala como elemento inicial es la prevención. Es a lo que más consideración e importancia se da, ya que el objetivo de la responsabilidad de proteger es sobre todo preventivo. Para el informe de la comisión de 2001 hay que agotar todas las posibilidades de prevención antes de iniciar una intervención. En el Documento Final de 2004 del Grupo de Alto Nivel (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) se señalan como amenazas mundiales: la pobreza, las enfermedades infecciosas, el deterioro del medio ambiente, los conflictos internos, el terrorismo, la delincuencia internacional organizada y la proliferación de armas de destrucción masiva. El núcleo central de la responsabilidad de proteger es intentar evitar que se cometan (o se sigan cometiendo) los cuatro supuestos que la definen: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Se entiende que una manera eficaz de implementar esta responsabilidad de proteger tendría que ser la aplicación de medidas, teniendo en cuenta que serían por largos períodos de tiempo si se quiere evitar que las situaciones que ponen en peligro la paz y seguridad internacionales se repitan o se intensifiquen (López-Jacoste, 2008, p. 298).

El 7 de marzo de 2000, el secretario general de Naciones Unidas convoca un Grupo de Alto Nivel para estudiar a fondo la labor de Naciones Unidas en materia relativa a la paz y la seguridad. En su Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas, también llamado Informe Brahimi, se señalan como mejorables los medios de alerta temprana, a través de la creación de un grupo de civiles especialistas que tengan

capacidad para un despliegue rápido y de información y difusión pública, cuando se dé una situación concreta (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2000, A/55/305, pp. 2-7).

Hay que tener presente el informe del secretario general de 7 de junio de 2001, A/55/985, de *Prevención de conflictos armados*, donde formula varias recomendaciones encaminadas a solucionar los problemas de la puesta en práctica de la prevención. Parte como premisa básica de que la prevención es un elemento fundamental en la solución de los conflictos, encuadrada en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. Para que la prevención resulte eficaz debe aplicarse en la etapa más inicial del conflicto: hay que encaminarse a la raíz del conflicto y a las causas más profundas que lo originaron (que pueden ser de carácter socioeconómico, cultural, ambiental). En estas medidas preventivas hace falta un punto de vista global que aglutine a todos los actores posibles, desde la comunidad internacional hasta actores regionales y medidas también globales tales como políticas, diplomáticas y de carácter humanitario. En este informe se relaciona la prevención con el desarrollo sostenible, ya que una inversión en este último hará más viable una paz sostenible. Hay que destacar en este informe como se menciona a los intereses nacionales de los Estados miembros como un impedimento en la aplicación de las medidas preventivas. Sin embargo y sin todavía mencionar la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional, hay que decir que el informe alude al compromiso de la comunidad internacional por encima de los intereses nacionales, ya que si se refuerzan las medidas preventivas de la comunidad internacional se refuerza la soberanía nacional. Se aprecia una intención de intentar demostrar la importancia de la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2001, A/55/985, pp. 42-46).

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, de 2001, basa la eficacia de la prevención en tres premisas: el máximo conocimiento a todos los niveles de la alerta temprana, en segundo lugar hay que saber cuáles son las medidas políticas que pudieran resultar efectivas y dar un resultado plausible, y en tercer lugar tiene que haber una voluntad política de querer aplicar estas medidas. En relación a los mecanismos de mejora del sistema de alerta temprana, la comisión señala al igual que el informe del secretario general de *Prevención de conflictos armados*, los intereses nacionales como uno de los fallos en el funcionamiento de la alerta temprana, puesto que se pone de manifiesto la poca disposición de los Estados a transmitir información si esta puede perjudicar sus intereses; por lo que propone crear una unidad

especial integrada por funcionarios especializados en prevención de conflictos, en contacto directo con el secretario general, que reciba y analice toda la información dada por los Estados. Se propone como mejora de las medidas preventivas centrarse en las causas subyacentes del conflicto (como serían la pobreza, la represión política, la distribución de los recursos) y en las causas directas que dan origen al conflicto (como las políticas, diplomáticas, económicas, jurídicas y militares). Entre las medidas de prevención directa políticas y diplomáticas, proponen desde misiones de investigación, grupos de contacto e incluso la intervención directa del secretario general, hasta amenazas, sanciones políticas, aislamiento diplomático, e incluso la revocación como miembro de alguna organización.

En relación a las medidas de prevención económicas, se plantean medidas más coercitivas, como amenazas y sanciones comerciales y financieras, así como la retirada de apoyos del Banco Mundial. Entre las medidas jurídicas de prevención directa que se pudieran poner en práctica se propone la mediación, el arbitraje, e incluso un despliegue de observadores encargados de supervisar el cumplimiento de estas medidas. En este punto de medidas preventivas directas habría que mencionar como a raíz de los tribunales *ad hoc* creados para juzgar los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia y Ruanda, y con posterioridad la creación del Tribunal Penal Internacional, que aunque tiene competencias para juzgar delitos a partir de julio de 2002, ha tenido amplia jurisdicción para juzgar crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; amén de los Convenios y Protocolos de Ginebra y las Convenciones sobre la Tortura y el Genocidio, todo ello contempla una jurisdicción universal perseguible de estos delitos. Y aunque no resulte exactamente una medida preventiva directa, sí que puede suponer una llamada de atención a los posibles autores de estos crímenes contra la humanidad, de las posibles consecuencias de sus actos.

En el aspecto de las medidas preventivas directas de carácter militar, sin incluirlas en el capítulo VII de uso de la fuerza de la Carta de Naciones Unidas, tienen una capacidad de maniobra menor, puesto que requieren el consenso del país en el que se efectúan. Entre estas, la comisión nombra las operaciones de reconocimiento a distancia y la realización de despliegues preventivos consensuados. Hay que tener en cuenta que las medidas preventivas más coercitivas, como son las sanciones económicas o las de carácter militar que suponen una intrusión en el país, son medidas extremas, sin embargo y como ha mencionado el informe de la comisión, habría que evitar en último extremo el uso de la fuerza, por lo que estas medidas de prevención pueden resultar eficaces. Se entiende que

en los elementos de la responsabilidad de proteger, la intervención y uso de la fuerza se tendrían en cuenta en caso de fracaso de las medidas preventivas. No se puede obviar como pilar fundamental en la aplicación de la prevención de la responsabilidad de proteger el respeto a la soberanía y la integridad territorial, puesto que sin que pueda parecer contradictorio, lo que se pretende con la prevención es la protección de la población y por ende el fortalecimiento de la soberanía (ICISS, 2001, pp. 21-31).

Para que la implementación de la prevención resulte de manera global y tenga eficacia deben integrarse diferentes tipos de prevención, como son la prevención estructural o la llamada cultura de la prevención, la prevención temprana, cuando el conflicto tiene lugar la denominada prevención tardía, y por último la reconstrucción posconflicto. Se entiende que estos dos últimos tipos no son medidas de prevención exactamente ya que el conflicto ha tenido lugar y no se ha podido evitar, por lo que cobra mayor fuerza la prevención temprana. Para que las medidas de prevención que se han mencionado anteriormente tengan efectividad son seis los prerrequisitos que se declaran: el análisis del conflicto, la alerta temprana, la capacidad operacional, la estratégica, la institucional, y la voluntad política; todos ellos forman una cadena de prevención, aunque algunos cobran más importancia que otros. Sin embargo, realmente se puede decir que la capacidad de análisis del conflicto y el poder predecirlo no resultan tan efectivos como deberían, al igual que la alerta temprana que resulta insuficiente. Aunque hay que decir que cada conflicto requiere unos medios de prevención diferentes, y se requiere una mayor efectividad en el marco global de la prevención, siendo necesaria y básica una coordinación de todos los actores del conflicto (ICISS *Supplementary volumen*, 2001, p. 33).

Tanto en el informe de la comisión como en el informe del Grupo de Alto Nivel (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) se fija la necesidad de, para que las medidas preventivas resulten eficaces, reforzar el sistema de alerta temprana. Para que sea eficaz debe consistir en el análisis e investigación de objetivos. Para el Grupo de Alto Nivel, Naciones Unidas, hasta la fecha, no ha podido establecer informes eficaces de alerta temprana debido principalmente a que la información se encuentra muy dispersa. Por ello, propone reforzar la Oficina del secretario general mediante la creación del puesto de vicesecretario general para Cuestiones de Paz y Seguridad (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, pp. 24-38).

Por otro lado, el secretario general en su informe de 2005 *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, en relación a la prevención del genocidio y para actuar con medidas eficaces para proteger a la población,

propone la creación de un puesto de asesor especial sobre Prevención del Genocidio para poder incluso anticiparse y actuar de forma rápida (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005, p. 39).

De esta manera, como uno de los elementos principales de la responsabilidad de proteger, se hace necesario reevaluar el sistema de prevención de conflictos bajo tres puntos de vista: desde el punto de vista teórico, desde el estratégico y desde el de campo. Pero sobre todo se hace necesario un cambio de mentalidad ya que pasa a tener prioridad la prevención frente a la reacción, haciéndose necesario el establecimiento de medidas preventivas en todos los niveles, desde el local o nacional hasta el regional e internacional. En palabras del secretario general, las estrategias de prevención deben dirigirse hacia la raíz del conflicto y no simplemente hacia los síntomas de violencia.

Una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional se centra en los casos de catástrofes humanitarias. La prevención en muchos casos se presenta como una solución al debate de soberanía versus intervención, por lo que, si las medidas preventivas pueden rebajar el nivel del conflicto antes de que estalle la violencia, se evitaría el dilema de la soberanía frente a la intervención. La doctrina que critica la prevención de conflictos argumenta que algunos conflictos son inevitables, que se presentan como una justificación para matar o para una guerra justa, incluso donde la resistencia armada contra la opresión está justificada. Pero aun de esa manera, la mejora de los sistemas preventivos continúa siendo esencial tanto en su concepto como a nivel operacional y estratégico (ICISS *Supplementary volumen*, 2001, p. 29).

Por lo que se desprende de los informes y las resoluciones analizados, la prevención de conflictos ha recibido más teoría que apoyo político, financiero e institucional de manera práctica. Sin embargo, se han producido mejoras ya que la presión pública ha provocado un aumento de la cultura de la prevención. En general, las medidas de prevención mencionadas no son intrusivas, pero hay que decir que sí se establecen medidas preventivas coercitivas que suponen una intervención. Todas las medidas y lo que supone la prevención de un conflicto es una sucesión de fases hasta llegar a la intervención en última instancia, que puede traer consigo reacciones negativas por parte de los Estados en los que se interviene, por lo que se explica que no siempre la prevención es aceptada por todos los Estados (ICISS *Supplementary volumen*, 2001, p. 43).

1.3.2. Responsabilidad de reaccionar

Uno de los elementos de la responsabilidad de proteger es la responsabilidad de reaccionar cuando hay una imperiosa necesidad de protección. Como queda reflejado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005 y en el informe de la comisión de 2001, se establece que en el caso de las medidas preventivas establecidas ante un conflicto que no logren resolverlo y cuando el Estado no puede o no quiere poner solución al mismo, con una seria amenaza a la seguridad humana, es cuando la comunidad internacional se podría plantear medidas intervencionistas. Entre las medidas coercitivas que se plantean, del mismo modo que las preventivas, están las de carácter político, económico, judicial y en último caso el uso de la fuerza o la intervención militar. De la misma manera que la prevención, la aplicación de las medidas de reacción será de menos coercitiva a más, es decir, el uso de la fuerza será aplicado en última instancia y bajo determinadas circunstancias (ICISS, 2001, p. 33).

Entre las medidas de reacción que no implican el uso de la fuerza, en virtud de los artículos 39, 40 y 41 de la Carta de Naciones Unidas, se le otorga al Consejo de Seguridad el poder decidir qué medidas tomar en caso de un quebrantamiento de la paz. Entre estas medidas que no implican el uso de la fuerza se encuentran la ruptura de relaciones económicas o diplomáticas, la interrupción de comunicaciones ferroviarias, por vía marítima, aérea, postal, y cualquier otro medio de comunicación. Como casos prácticos se puede mencionar la Resolución 713 del Consejo de Seguridad de 25 de septiembre de 1991, donde en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se impone un embargo total a las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia, ante el incumplimiento de cesación del fuego y teniendo en cuenta que las medidas de prevención no daban resultado, como las medidas diplomáticas y el envío de observadores a la zona; la Resolución 727 del Consejo de Seguridad, de 8 de enero de 1992, cuando seguía sin ponerse fin a las hostilidades y se refuerza en la decisión del embargo mantenido; y la Resolución 687 del Consejo de Seguridad, de 6 de abril de 1991, cuando se fija la prohibición de tráfico aéreo, la delimitación de fronteras entre Irak y Kuwait y una zona desmilitarizada de diez kilómetros de ancho en Irak y cinco kilómetros de ancho de Kuwait, desplegando para ello una unidad de vigilancia y observación de Naciones Unidas.

La mayor parte de la doctrina y la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados entienden que las acciones o intervenciones militares de uso de la fuerza deben

ser en último caso medidas extremas, ante situaciones graves que atenten de manera clara e inminente contra las personas. De esta manera, la comisión fija una serie de criterios mínimos para actuar: ha de existir de manera clara e inminente un riesgo de daño que no se pueda reparar, como grandes pérdidas humanas hasta el nivel del genocidio (con la abstención del Estado de no poder o no querer evitarlo), así como una depuración étnica a gran escala; también deben existir una serie de principios precautorios y operacionales. De esta forma y de manera taxonómica, se fijan seis requisitos que se deben dar para poder tomar la decisión del uso de la fuerza: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. Con respecto al requisito de la autoridad competente, de partida y sin tener dudas se centra en el Consejo de Seguridad. Debido a la problemática que se advierte en este punto, cuando el Consejo de Seguridad ejerce el derecho de veto, se analizará en otro apartado de este capítulo (ICISS, 2001, p. 36).

a. El criterio mínimo de causa justa

El principio de causa justa se tiene en cuenta cuando el daño que se inflige es de tal magnitud que justifica de manera legítima el uso de la fuerza en contradicción con el principio de no injerencia o no intervención. En este punto se plantea la duda que surge de la legalidad y la legitimidad del uso de la fuerza, es decir, qué pasaría si la causa fuera justa y legítima pero no se darían las condiciones de legalidad. Dada la controversia se verá en un punto aparte.

Hasta el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, las operaciones de uso de la fuerza con el objetivo y fin de proteger a la población se han justificado bajo diversos motivos y casos. La comisión llega a la conclusión de que los motivos para una causa justa legítima y por tanto las excepciones al principio de no injerencia recogido en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, deben ser limitados. Para ello, el uso de la fuerza sería por una causa justa si lo que se pretende evitar son grandes pérdidas de seres humanos con intención de genocidio o sin ella, como consecuencia de la inacción del Estado, o para el caso de una depuración étnica a gran escala. Para la comisión, tal y como lo explica, son dos circunstancias limitadas, pero se ve que son bastante amplias y poco definidas ya que abarcan numerosos delitos tipificados del derecho internacional: el genocidio, que conlleva grandes pérdidas de vidas humanas, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y de guerra, ya que se busca el asesinato de un grupo concreto. Todos ellos se encuentran recogidos

dentro de la Convención contra el Genocidio de 1948, así como en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales. Se puede apreciar como son estos criterios de causa justa los que con posterioridad la Asamblea General define en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 como los delitos por los que se va a actuar en base a la responsabilidad de proteger (ICISS, 2001, p. 37).

Un caso diferente sería el supuesto de un Estado que defiende a sus nacionales de ataques externos, puesto que estaríamos hablando de legítima defensa individual o colectiva de un Estado cuyo fundamento jurídico se encuentra recogido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Como supuestos prácticos de legítima defensa se encuentran las resoluciones del Consejo de Seguridad tras los atentados del 11S: Resolución 1368 de 2001, donde exhorta a los Estados a colaborar para llevar a la acción de la justicia a los autores de los atentados, y Resolución 1373 de 2001, donde se reafirma en el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. Este aspecto se analizará en el capítulo 4 como condicionante previo al uso de la fuerza en Irak.

El problema que se plantea es cómo demostrar la causa justa, es decir, dependiendo del caso concreto cómo determinar si los hechos acontecidos son de tal magnitud y gravedad que justifiquen la legitimidad de la intervención militar. La comisión plantea la necesidad de buscar apoyo tanto en organizaciones internacionales como en el envío de una misión independiente de investigación. Con base en las funciones que le atribuye el artículo 99 de la Carta al secretario general de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

b. Otros criterios precautorios

Para que la comunidad internacional tome la decisión de hacer uso de la fuerza, se tiene que fundamentar en los cuatro últimos principios precautorios que menciona el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables; de tal manera que si el Consejo de Seguridad tiene en cuenta estas medidas junto con el criterio mínimo de causa justa, es cuando se podría legitimar el uso de la fuerza con fines de protección humana. Con estos criterios no se trata de dar libertad de actuación a los Estados para que lleven a cabo intervenciones militares según sus intereses estratégicos sino sustentar con fundamentos legales y legítimos la actuación de la comunidad internacional para que

pueda adoptar medidas excepcionales en pro de la seguridad humana (ICISS, 2001, p. 40).

Con la intención correcta se pretende evitar todo tipo de sufrimiento humano. El uso de la fuerza que tiene por objetivo otras actuaciones como modificaciones de fronteras o apoyar a grupos beligerantes, carecería de toda legalidad y legitimidad. Para la comisión, la ocupación de un territorio no puede ser un fin en sí misma y desde un principio, ante este hecho tiene que haber un compromiso de retirada del territorio. Según se establece en el informe del Grupo de Alto Nivel de 2004 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) y en el informe del secretario general de 2009 (A/63/677), la mejor manera de respetar la intención correcta es a través de una intervención militar de carácter colectivo, ya que una decisión multilateral es lo que le va a otorgar legalidad y legitimidad. Se busca lograr el máximo consenso en el Consejo de Seguridad para lograr el máximo apoyo internacional a la fuerza armada y de esta manera reducir al mínimo la posibilidad de que un Estado miembro actuara de manera independiente (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, p. 64). Ante una situación de emergencia la comunidad internacional, en virtud de lo establecido en el párrafo 139, se compromete a tomar medidas de manera colectiva, oportuna y decisiva, en cada caso concreto en colaboración con las organizaciones regionales, y no seguir de esta manera procedimientos arbitrarios (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009, A/63/677, p. 25). En la evaluación de la intención de una actuación correcta habrá que prestar especial atención a si los motivos humanitarios se mezclan con los intereses estratégicos de los posibles Estados intervinientes. Un comportamiento altruista completo no se da, por ello hay que tener presente si se mezclan intereses de otros Estados. Lo que habría que evitar es que la intención correcta fuera únicamente intereses nacionales. En relación a los abusos y al riesgo de aumentar el conflicto en el caso de una intervención, en opinión de la doctrina se considera que si una intervención militar con fines humanitarios se desvirtúa de sus objetivos no se trataría de una intervención humanitaria sino de una agresión, y estaría en contra del artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Pero si se dan los criterios mencionados, la intervención se convierte en intención correcta de actuar (Bermejo, 1999, p. 13).

La responsabilidad de proteger mediante el uso de la fuerza únicamente puede encontrar justificación cuando se hayan cumplido todas las medidas de prevención, esto es, cuando la responsabilidad de prevenir ha llevado a cabo todas las vías diplomáticas, no militares para la solución del conflicto. No es necesario haber intentado todas las

medidas de prevención que se han mencionado, ya que hay que tener en cuenta que debido a las situaciones y a la gravedad de los hechos en los que se actúa, no hay tiempo disponible para ello y hay que actuar con rapidez en la mayoría de los casos. Incluso el mismo Consejo de Seguridad puede estimar que las medidas del artículo 41 son inadecuadas (López-Jacoiste, 2005, p. 302). La comisión entiende que debe haber por lo menos un motivo razonable por el que si se hubiera intentado aplicar una medida preventiva determinada no habría surtido efecto; en este supuesto, únicamente la situación y las circunstancias de los hechos pueden prever estas hipótesis (ICISS, 2001, p. 41).

La proporcionalidad es un componente fundamental en el uso de la fuerza y en el derecho de los conflictos armados (tanto en el *ius ad bellum* como en el *ius in bello*). Desde la entrada en vigor del Protocolo I de la Convención de Ginebra de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados, la proporcionalidad ha sido un principio tanto del derecho convencional como del consuetudinario (Gardam, 1993, p. 391). Los medios utilizados han de guardar proporción con los fines que se buscan.

La intervención militar únicamente se puede justificar si hay probabilidades razonables de tener éxito y poder evitar un daño humano grave e irreparable. Las consecuencias de la intervención no pueden ser peores que la inactividad. Teniendo en cuenta todos estos criterios, la comisión se plantea los intereses que surgen al no poder intervenir en todos los casos, y esta postura la justifican basándose en el hecho de que aunque no se realicen intervenciones justificadas ni se den los criterios mínimos, esto no es excusa para no intervenir en ningún caso (ICISS, 2001, p. 42).

1.3.3. Responsabilidad de reconstruir

La responsabilidad de proteger conlleva no solo una responsabilidad de prevenir y reaccionar según los casos, sino que se pasa a una tercera fase que es la responsabilidad de reconstruir. Según se refleja en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, en el caso del uso de la fuerza o de una intervención militar, debe existir una intención real y fidedigna de consolidación de la paz, restaurar el orden público e ir poco a poco transfiriendo responsabilidades de gobernanza a las autoridades. En esta fase de reconstrucción van a ser necesarios tanto fondos económicos como logísticos y disposición de recursos humanos, ya que como se ha mencionado estas misiones se alargan en el tiempo, y una vez conseguidos los primeros elementos de la responsabilidad de prevenir y reaccionar, la reconstrucción puede prolongarse y es necesaria una planificación (ICISS, 2001, p. 43).

El secretario general Boutros-Ghali, en su Informe *Agenda para la paz* de 1992 (A/47/277), destacaba la importancia que tenía para las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacemaking* y *peacekeeping*) la fase posterior de establecimiento de la paz, denominada *peacebuilding*. Así, afirmaba que para que hubiera una verdadera y eficaz consolidación de la paz había que ayudar a las instituciones del Estado en cuestión a través del fortalecimiento de los derechos humanos y el imperio de la ley; estos últimos considerados requisitos *sine qua non* para que exista una paz duradera. En el informe *Suplemento de un Programa de Paz* de 1995, el secretario general se ocupa de manera detallada de la consolidación de la paz después del conflicto, y entre las medidas que precisa se encuentran la mejora de la policía y del sistema judicial (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones, 1995, A/50/60, p. 47).

El término de consolidación de la paz está bastante aceptado, pero según algunos autores, la experiencia y los casos prácticos han llevado a la conclusión de que la mitad de los Estados que finalizan un conflicto, vuelven al estallido de la guerra en una media de cinco años. Por ello hay que asegurarse de que el acuerdo de paz sea duradero y con una auténtica voluntad política de consolidación de la paz y la seguridad. Para la consolidación de la paz de manera permanente hará falta la implantación de un programa global y multidisciplinar (López-Jacoiste, 2005, p. 305).

En este apartado hay que mencionar como caso práctico la reconstrucción de Irak y como el Consejo de Seguridad adoptó una serie de resoluciones para acabar con la crisis del país. A través de la Resolución 1483 de 2003, el Consejo de Seguridad crea la denominada Autoridad Provisional de la Coalición, dando poder temporal a Estados Unidos y Gran Bretaña para la administración de Irak de acuerdo con el derecho internacional y bajo mando unificado. Unos meses más tarde se adopta la Resolución 1500 de 2003, donde se establece el Consejo del Gobierno de Irak (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/RES/1483, p. 2; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/RES/1500). En base a todas estas medidas se creó un Fondo de desarrollo para Irak para tareas de reconstrucción y reparación de infraestructuras, y una serie de fuerzas policiales; sin embargo, estas reconstrucciones han fracasado económica e institucionalmente. Frente a todo esto se hace necesario buscar un equilibrio entre las tareas de la comunidad internacional y los actores locales. Debido a los costes humanos y materiales que supone la fase de reconstrucción, se propuso en la Cumbre Mundial de 2005 la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, dedicada a esta fase de reconstrucción (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/RES/60/1, p. 99). A la

luz de lo expuesto hay que destacar un punto fundamental en estas intervenciones: el traspaso de la responsabilidad de reconstruir a las autoridades locales para así dar legitimidad y legalidad en última instancia a las misiones de responsabilidad de proteger.

2. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE SU APLICABILIDAD

2.1. Legalidad-legitimidad del uso de la fuerza

Dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas y teniendo en cuenta la normativa del derecho internacional, el uso de la fuerza es el último recurso aplicable de manera legal. Desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, la legitimidad del uso de la fuerza venía de la mano de la legalidad, es decir, se hacía uso de la fuerza bajo principios normativos legales y legítimos. Es a partir de la intervención en Kosovo por parte de la OTAN cuando la relación y el equilibrio se rompen: una acción que se pretende como legítima en relación al uso de la fuerza no es, sin embargo, legal; por lo que parece que la legitimidad cobra más importancia que la legalidad. El uso de la fuerza dentro del derecho internacional se entiende como una acción que se ejerce por parte de la comunidad internacional cuando hay un Estado infractor que rompe el equilibrio geopolítico y pone en peligro la paz y seguridad internacionales.

Esta acción de intervención se realiza cuando el Consejo de Seguridad, a través de un mandato, autoriza el uso de la fuerza. Debido a la globalización, la definición de Estado dentro de un territorio ha perdido fuerza, ya no tiene esa posición de dominio dentro del derecho internacional. Su manera de posicionarse en la comunidad internacional determinará la legitimidad con la que ejerce el uso de la fuerza. Cuanta más posición de dominio y más influyentes sean sus decisiones en la comunidad internacional, más legitimidad tendrá el uso de la fuerza que ejerza. Actualmente los Estados tienen que competir con más actores dentro del ámbito internacional, por lo que su capacidad para influir a la hora de los tratados y acuerdos internacionales se ve reducida. De ahí que con el uso de la fuerza se busque una legitimidad por parte de los Estados, que buscan una posición de dominio en el derecho internacional, y encuentran el uso de la fuerza el medio para lograrla.

Por ello, las intervenciones no solo constituyen un elemento sancionador de quien atenta contra la paz y seguridad internacionales, sino que sirven para otorgar un lugar de preeminencia y legitimidad al Estado que las ejecuta. Según esta distinción unos Estados son fuertes y por tanto legítimos y los débiles o los Estados fallidos son ilegítimos. Así,

el Estado fuerte presenta argumentos como legítimos para poder así tener prioridad dentro del orden internacional. Las discusiones sobre la legalidad o legitimidad del uso de la fuerza se ciñen en realidad al papel y la posición de los Estados dentro del derecho internacional; aunque actualmente no solo son los Estados quienes pueden ejercer este derecho, sino que es un campo donde están apareciendo otros actores que no son estatales (Álvarez Molinero, 2008, pp. 3-4).

Para evitar las violaciones de derechos humanos, la comunidad internacional viene desarrollando las denominadas intervenciones humanitarias, es decir, hacer uso de la fuerza para evitar el genocidio y ataques a los derechos humanos. En estos conflictos humanitarios se propone que para evitar estas crisis se flexibilice el derecho internacional para poder de este modo realizar intervenciones legales y legítimas bajo mandato de Naciones Unidas (Kaldor, 1999, p. 105). Dentro del contexto de estas intervenciones humanitarias, la legitimidad comienza a ser más importante que la legalidad. La legitimidad está relacionada con las razones morales que hacen que se obedezcan las leyes; son estas razones y argumentos los que deben ser utilizados para hacer que el uso de la fuerza sea legítimo y necesario y como consecuencia hacer que las normas sean legítimas.

El informe del secretario general *Un concepto más amplio de libertad* y el de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados sostienen que para que el Consejo de Seguridad logre una mejor actuación en el uso de la fuerza, se deben establecer una serie de criterios para su actuación, es decir, unos criterios que legitimen su actuación y así evitar acciones unilaterales contrarias a la legalidad (Esposito, 2004, pp. 22-23).

Si analizamos el punto en común entre las intervenciones humanitarias y la soberanía estatal, podemos decir que el punto de partida es el derecho internacional. La pregunta sería quién tiene derecho y bajo qué circunstancias para autorizar el uso de la fuerza por motivos humanitarios; una pregunta muy controvertida con diferentes posiciones doctrinales. Por un lado, se encuentran aquellos autores que argumentan que el único autorizado es el Consejo de Seguridad sin ningún tipo de excepciones, de esta manera si no se autoriza el uso de la fuerza entonces no debería tener lugar la intervención, y si ocurriera se consideraría fuera de toda legalidad. Incluso para aquellos Estados que planifican una intervención humanitaria, primero deberían buscar la autorización del Consejo de Seguridad.

Por el contrario, otros teóricos defienden que en casos de emergencia humanitaria este requisito puede ser reemplazado. Este debate se reflejó fielmente dentro de Naciones Unidas en el conflicto de Kosovo, cuando el secretario general Kofi Annan describió las consecuencias de no hacer nada ante una catástrofe humanitaria. Y en marzo de 1999, cuando empezaron los bombardeos, declaró su malestar por no haberse llegado a un entendimiento entre las autoridades yugoslavas y por el evidente fracaso de la diplomacia para evitar más derramamiento de sangre, pero hay casos donde el uso de la fuerza queda legitimado si el fin que se persigue es la paz y la seguridad. Es decir, el secretario general estaba legitimando el uso de la fuerza en intervenciones humanitarias en defensa de la paz y la seguridad sin autorización del Consejo de Seguridad. Asimismo, dejó en evidencia la falta de actuación por parte del Consejo de Seguridad, mientras Rusia y China declaraban la actuación de los bombardeos por parte de la OTAN ilegales y contrarios a la Carta de Naciones Unidas. Las discusiones sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones humanitarias son amplias y contradictorias (CISS Informe suplementario, 2001, p. 155).

Hay que partir de que las leyes son fruto de la práctica de los Estados, es decir, según las decisiones políticas se las va dando forma y codificando una normativa sobre la que regirse. De esta manera la costumbre es una parte fundamental en la creación de las normas del derecho internacional, ya que puede determinar lo que es legal o no. Dentro de las intervenciones humanitarias surgen dudas con respecto a su legitimidad, por lo que llega a ser más importante que la legalidad. En el caso de estudio de Kosovo, fue la Comisión Internacional Independiente de Kosovo la que declaró que las intervenciones militares por parte de la OTAN fueron legítimas pero ilegales, y ciertos factores, como las pruebas fehacientes de violación de derechos humanos, aumentaron el nivel de legitimidad; aunque y tras las declaraciones del secretario general y lo mencionado en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, el derecho de veto minando la legalidad de la intervención realzó por el contrario la legitimidad de la misma.

Para la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, las intervenciones humanitarias realizadas hacen que surja una nueva costumbre en el derecho internacional, pero siempre bajo ciertas condiciones de aplicabilidad, como son: que haya pérdida masiva de vidas humanas o que sea inminente, que esta situación de amenaza a la paz y la seguridad sea declarada a través de una resolución, y que el Consejo de Seguridad no haya rechazado la intervención expresamente. No hay dudas de que en

el derecho internacional no todo es blanco o negro sino que existe una gama de grises, sobre todo con respecto a la aprobación del uso de la fuerza para proteger a las personas. Rusia, China y algunos países desarrollados estarían a favor de las intervenciones militares solo si el Consejo de Seguridad las aprueba expresamente. En cambio, países del Este y en vías de desarrollo abogan por estas operaciones a no ser que el Consejo de Seguridad las paralice de manera específica. De esta manera, las intervenciones humanitarias bajo la costumbre internacional y al margen de la Carta de Naciones Unidas, se siguen poniendo en duda, habiendo de esta manera un punto muerto jurídico (CISS, Informe suplementario, 2001, pp. 155).

La legalidad y la legitimidad son conceptos que van unidos uno al otro, pero no son sinónimos. El campo de la costumbre internacional se desarrolla en un área poco clara y es ahí donde la legitimidad cobra su importancia, para el caso de acciones que tienen lugar tanto dentro como fuera del marco de Naciones Unidas. Para algunos países la legitimidad en las intervenciones humanitarias conlleva múltiples aspectos a debatir. Para unos, las acciones que se toman, delegadas por Naciones Unidas son cada vez más abusivas; otros argumentan que el Consejo de Seguridad representa la distribución de poder que se hizo en 1945 y todavía hoy continúa el escepticismo en cuanto a la legitimidad de las intervenciones humanitarias y a las decisiones que se toman al respecto. La única revisión de la Carta de Naciones Unidas tuvo lugar en 1965 y fue para mejorar la composición de los miembros del Consejo debido a la independencia de nuevos países tras la descolonización. Además de aumentar los miembros del Consejo, se advirtió que el derecho de veto representaba una reliquia histórica a favor de quienes ostentan el poder y protege a quienes violan los derechos humanos e impunemente buscan sus propios intereses. Son muchos los países en vías de desarrollo que no aceptan la legitimidad de estas intervenciones si no hay una autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad, con cierta contradicción ya que si bien las decisiones del Consejo no son perfectas como se ha mencionado, son decisiones que están reguladas.

En los debates que se sucedieron sobre el conflicto de Kosovo, Rusia y China mostraron su preocupación de que Estados Unidos y sus aliados pudieran convertir el Consejo de Seguridad en un instrumento de sus propios intereses. De esta manera y para algunos países el derecho de veto fue visto como una protección y una manera de neutralizar las maquinaciones geopolíticas de países occidentales. Los Estados que insisten en mantener el derecho de veto son aquellos que por su posición en el plano internacional no pueden actuar al margen de Naciones Unidas. Por ello, en el caso de

Kosovo, el derecho de veto fue visto como una prueba de fuerza para deslegitimar la autoridad de Naciones Unidas. Desde entonces, se sugirió por el ministro de Exteriores francés que para el caso de intervenciones humanitarias, los miembros permanentes hicieran el propósito de no ejercer el derecho de veto, siempre que sus intereses no fueran directamente amenazados (CISS, Informe suplementario, 2001, p. 188). Continuando con las críticas a la hora de evitar al Consejo de Seguridad, algunos países han puesto de relieve que las acciones que se han realizado sin la autorización del Consejo han utilizado la autoridad que la Carta de Naciones Unidas otorga al Consejo en detrimento de los derechos de otros países.

La legitimidad es un concepto importante para aquellos que defienden que en determinadas circunstancias, es decir, por motivos humanitarios, se puede emprender acciones sin la autorización del Consejo. En defensa de estos criterios, la sociedad civil y algunos Estados defienden que la legalidad en estas acciones existe si los abusos de derechos humanos son fehacientes, por lo que se podría actuar al margen del Consejo. Para los países occidentales, el problema de estas acciones es determinar quién va a ser la autoridad que emprenda estas operaciones. Como se ha mencionado son varios los factores que afectan a la legitimidad de las ausencias de las autorizaciones del Consejo, a saber: incluso con el derecho de veto, si hay una mayoría fuerte en el Consejo se podría sugerir la aprobación del uso de la fuerza, así, si se asegura una sólida mayoría tanto en el Consejo como en la Asamblea General indicaría cierto grado de legitimidad. El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados recoge las opciones que la doctrina plantea para dar legitimidad a las acciones con o sin autorización del Consejo de Seguridad. Por una parte se propone que sea el Tribunal Internacional de Justicia el que revise y estudie estos casos; el problema que se encuentra es la dilatación en el tiempo que conllevan estas deliberaciones y que la jurisdicción no se aplica a todos los países. Otra solución que se propone es una comisión independiente que determine la legitimidad. Esta última posibilidad está ya establecida en los distintos Convenios de Ginebra, pero todavía no ha sido llevada a la práctica. También se propone un panel de expertos independientes dentro del Consejo o de la Asamblea que estudien el caso; y también se propone la posibilidad de la Resolución Unión pro paz de 1950 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1950, A/RES/377).

En este punto del apartado sobre la legalidad y legitimidad del uso de la fuerza en las operaciones militares con fines de protección, se hace necesario analizar los distintos conceptos y la doctrina sobre estas intervenciones que se han venido sucediendo, hasta

llegar a la llamada doctrina de la protección humana. En el derecho internacional clásico se han realizado operaciones humanitarias o por causas de humanidad que en el plano terminológico se denominan intervención humanitaria, intervención de humanidad, intervención por causas de humanidad, protección humanitaria, asistencia humanitaria. Algún autor realiza la distinción entre intervención humanitaria e intervención de humanidad, siendo la primera la que se aplicaría en la actualidad tratando de imponer a un Estado, ante su inacción o contra su voluntad, la ayuda o asistencia en casos graves humanitarios. En este supuesto no hay una verdadera necesidad del uso de la fuerza armada o de realizarse sería a través de personal militar o apoyo logístico, pero en ningún caso el uso de la fuerza sería contra el Estado en el que se interviene. Estas operaciones de asistencia humanitaria se llevarían a cabo bajo la total autorización de Naciones Unidas y bajo su responsabilidad, por lo que en estas operaciones se habla de un derecho-deber de injerencia humanitaria que forma parte del derecho internacional consuetudinario. Hay que diferenciar que estas operaciones tienen una injerencia limitada y no se deben identificar con las operaciones de intervención armada contra un Estado por violación de derechos humanos. Por otra parte, la intervención de humanidad no cuenta con el apoyo militar a las organizaciones internacionales u ONG (Spiry, 1998, pp. 407-434).

En virtud de la Carta de Naciones Unidas se puede decir que el derecho internacional presenta como puntos importantes el uso de la fuerza centrado *prima facie* en el Consejo de Seguridad con sus excepciones, y la protección de los derechos fundamentales y las normas de *ius cogens*, sin contradecir para ello el principio de no intervención del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas; con estas bases se han llevado a cabo acciones de uso de la fuerza ante violaciones graves de derechos humanos.

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados refleja las medidas y acciones que deben cumplir las intervenciones militares con fines de protección humana. De esta manera, estas intervenciones requerirán el uso de toda la fuerza que sea necesaria para proteger a la población ante un peligro grave de los delitos descritos de genocidio, crímenes de guerra o de lesa humanidad, con el objetivo de lograr el mínimo daño posible con el máximo éxito para después llevar a cabo las operaciones de recuperación y reconstrucción después del conflicto. Las operaciones de paz tradicionales tienen como funciones la vigilancia, supervisión y verificación de los acuerdos de paz, y como base de partida la neutralidad, el consentimiento por parte del Estado en el caso de la intervención, y el no uso de la fuerza. Esta tiene que tener como base de partida un objetivo político preciso y claro. El fin no es derrocar un Estado sino

proteger a la población y a los derechos humanos ante situaciones graves. Al final de este capítulo se puede observar un cuadro comparativo (anexo I) entre las operaciones de protección humana y las de paz tradicionales (ICISS, 2001, pp. 61).

2.2. Problema del derecho de veto

La responsabilidad sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales según el artículo 24 de la Carta ha sido delegada en el Consejo de Seguridad por parte de los Estados miembros. De esta manera, el Consejo de Seguridad puede actuar a través de unos medios detallados en los capítulos VI y VII de la Carta. Le corresponde autorizar la intervención y el uso de la fuerza, y con una decisión discrecional, que no exclusiva, puede determinar y calificar la situación como amenaza a la paz y autorizar el uso de la fuerza; pero dicha decisión no puede ser arbitraria, más bien está sometida a ciertas limitaciones externas al Consejo como son las normas imperativas del derecho internacional. También está sometido a limitaciones internas como son los artículos 1 y 2 de la Carta, donde se establecen los propósitos y principios de Naciones Unidas (López-Jacoiste, 2005, p. 309).

El sistema de votaciones del Consejo de Seguridad se regula en el artículo 27 de la Carta de Naciones Unidas y en el artículo 40 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad. Cada miembro del Consejo tendrá derecho a un voto, diferenciándose las cuestiones de procedimiento donde es suficiente para que se apruebe el voto de nueve miembros y las cuestiones que no son de procedimiento, que se aprueban con el voto afirmativo de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) o su abstención. En el Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad es donde se analizan los detalles de las votaciones del Consejo de Seguridad, debido a que las votaciones no indican si se trata de cuestiones de procedimiento o no. El carácter procedimental o no de la cuestión se puede determinar porque los miembros permanentes no pueden ejercer el veto sobre las cuestiones de procedimiento. Hay que aclarar que cuando en el repertorio y reglamento mencionados se habla de voto negativo, se trata del derecho de veto que se está estudiando en este apartado del capítulo. De este modo, si un miembro permanente emite un voto negativo (es decir, ejerce el derecho de veto) y aun así la cuestión se aprueba, entonces se trataría de una cuestión de procedimiento. Los proyectos de resolución son tratados como cuestiones de no procedimiento, y como tales, para que se aprueben deben contar con el voto de nueve miembros incluyendo los cinco votos

afirmativos de los miembros permanentes o su abstención. El proyecto de resolución no se aprobará si no tiene los nueve votos afirmativos de sus miembros o si uno de los miembros permanentes emite un voto negativo (con lo que estaría ejerciendo el derecho de veto). La manera en la que se anuncia el resultado de la votación, una vez finalizada, es por parte del presidente del Consejo de Seguridad, cuando indica si se ha ejercido el poder de veto o no (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Notas de la Presidencia: S/2010/507, S/2008/847, S/2007/749, S/2006/507 y S/2006/78).

El Consejo de Seguridad, como queda establecido en la Carta de Naciones Unidas, es quien recomendará o decidirá según el caso las medidas oportunas a tomar, pero no se menciona que esté obligado a ello. Así queda reflejado por el Grupo de Alto Nivel en la Resolución A/59/565: es el Consejo de Seguridad quien ejerce la responsabilidad internacional de proteger en casos de genocidio autorizando el uso de la fuerza como último recurso, pero no dice que sea obligatorio (Bermejo, 1993, p. 401). Ante estas medidas se tendrían que analizar más las razones y los motivos por los que los miembros permanentes hacen uso del derecho de veto ya que podrían responder a intereses nacionales. En palabras de algún autor, los criterios nacionales e intereses ejercidos por los miembros en el derecho de veto contradicen los principios de buena fe y de *pacta sunt servanda* del derecho internacional (López-Jacoiste, 2005, p. 309).

Teniendo en cuenta las intervenciones humanitarias, en opinión de alguna parte de la doctrina, si se llevan a cabo sin la debida autorización del Consejo de Seguridad, estarían atentando contra los principios de soberanía e inviolabilidad del territorio, amén de ver otros intereses en segundo plano; incluso algunos Estados han visto intereses colonialistas de los grandes países desarrollados sobre los Estados en vías de desarrollo. Ante estas situaciones la pregunta que se plantea es qué sucedería ante casos evidentes de genocidio o delitos de lesa humanidad si el Consejo de Seguridad interviene tarde o no interviene. En el informe del Grupo de Alto Nivel de 2004 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) se recogen las sugerencias expuestas en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, cuando se propone que entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se debería acordar un pacto o código de conducta. La idea se centra en que cuando los intereses principales de los miembros permanentes no se vean directamente comprometidos por el conflicto en sí, no ejercerán el derecho de veto para poder de esta manera llevar a buen término la aprobación de la resolución; es lo que se denomina abstención constructiva (ICISS, 2001, p. 56).

El Grupo de Alto Nivel de 2004 propone la aplicación del llamado voto indicativo, que viene a ser una aclaración de los criterios en la propuesta que se está debatiendo. Los miembros del Consejo solicitarían una primera votación para indicar sus posturas, con el efecto de un sondeo previo respecto a la votación final. Los votos negativos no serían considerados como veto ni fuerza vinculante en esta primera votación, es la segunda votación la que tendría lugar según los procedimientos establecidos para las votaciones del Consejo de Seguridad. Mencionar el caso de ciertos debates sobre polémicos proyectos de resolución donde algún miembro permanente amenazaba con vetar la resolución, como sucedió en el caso de Kosovo en 1999 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565, pp. 256-257).

Otras propuestas planteadas en un Grupo de Trabajo en julio de 2000 mencionaban la confirmación del derecho de veto por los dos tercios de votos de la Asamblea General (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, A/55/47, IV), pudiendo suspenderse en algunas ocasiones *ad hoc* por mayoría cualificada de la Asamblea General (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, A/52/47, XI). Otra medida de solución que se planteó fue que el Estado que decide vetar el proyecto de resolución tuviera que explicarse y dar sus motivos ante la Asamblea General. Esta medida tendría únicamente un efecto disuasorio, pero en ningún caso evitaría el derecho de veto (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, A/AC 247/2000/CRP, p. 4). Se planteó también que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad elaboraran criterios para definir de manera clara cuáles se consideran cuestiones de procedimiento y cuáles no; incluso se estudió la posibilidad de restringirlo en el ámbito del capítulo VII hasta su completa eliminación, por considerarlo anacrónico (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999, A/53/47, XVII). A tenor de todas las propuestas presentadas ninguna de ellas fue tomada en consideración en el informe del secretario general de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/59/2005), por lo que este silencio no se puede entender como positivo, esconde los intereses de algunos Estados para no querer actuar.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados propone otra serie de medidas alternativas, ante la negativa por parte del Consejo de Seguridad a una intervención para cumplir con la responsabilidad de proteger. Una solución sería traspasar la consulta a la Asamblea General para que respaldara la intervención, en período extraordinario de sesiones de emergencia (convocado a las 24 horas siguientes) según el procedimiento fijado en la Resolución Unión pro paz de 1950 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1950, A/RES/377). Los inconvenientes que se advierten en esta medida

son la falta de poder de decisión que tiene la Asamblea, ya que no tiene poder para dictaminar qué acciones se deben tomar; se plantea la dificultad de conseguir la mayoría de los dos tercios de la Asamblea como se establece en la resolución. Aun así, si se llegara a aprobar la resolución daría un alto grado de legitimidad a la Asamblea y alentaría al Consejo de Seguridad para aprobar la intervención (ICISS, 2001, p. 58).

La segunda de las soluciones estaría en manos de las organizaciones regionales para que pudieran realizar una intervención colectiva. En virtud del capítulo VIII de la Carta están legitimadas para llevar a cabo las intervenciones contando siempre con la autorización del Consejo de Seguridad. Ante estas soluciones y el dilema de la ausencia de acción por parte del Consejo de Seguridad, la comisión plantea dos hipótesis: si el Consejo no actúa se correría el riesgo de crear coaliciones de Estados o que Estados de manera individualizada actuaran al margen del Consejo, con las consabidas dudas de la legalidad de sus actuaciones. Y en sentido contrario, si esta coalición o Estado lleva a cabo la intervención al margen del Consejo de Seguridad, su credibilidad quedaría en entredicho.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el fin y objetivo de la responsabilidad de proteger es la seguridad humana, y la protección frente al genocidio, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad. Ante situaciones de urgente y extrema necesidad, si el Consejo de Seguridad no lo hace, se entiende legítima la actuación de los Estados. En palabras de Bermejo García, la intervención no puede considerarse como ilícita (Bermejo, 1993, p. 401).

Por otra parte, en los debates informales que tuvieron lugar sobre los informes de 2015 (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, A/69/981) y 2016 (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, A/70/999), la mayoría de los asistentes mostró su apoyo a las iniciativas sobre la reforma del derecho de veto. Así, Francia y México propusieron que los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstuvieran de usar el derecho de veto en casos de riesgo de atrocidades masivas. Y en 2015, el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (ACT, Accountability, Coherence and Transparency) emitió un Código de Conducta; con este procedimiento se busca aumentar la adopción de medidas asegurando que el Consejo de Seguridad y especialmente sus miembros permanentes tengan mejor capacidad para actuar frente a los crímenes en masa. Hasta la fecha está firmado por 112 Estados pero no lo está por todos los Estados permanentes del Consejo de Seguridad.

Aún en cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger, el derecho de veto tiene cierta utilidad si lo que se pretende frenar es la actuación por intereses propios de alguno de los miembros permanentes. Sin embargo, en estos casos de protección contra abusos de derechos humanos, la reforma se hace necesaria, y estaríamos hablando de situaciones en las que se dan los criterios de causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables en las que el Consejo de Seguridad no actúa por causa de los intereses particulares de alguno de sus miembros con derecho de veto. Por ello, resulta necesaria una conducta adecuada por parte de los miembros permanentes, para que el principio de la responsabilidad de proteger se pueda llevar a buen término.

3. CONCLUSIONES

La dificultad del caso de estudio son las repercusiones prácticas que conlleva la responsabilidad de proteger. El asesor especial del secretario general sobre la responsabilidad de proteger, Edward Luck, declaró en 2008 la unidad de la comunidad internacional con respecto a los objetivos de esta responsabilidad, pero faltaría una puesta en común con respecto a la forma de alcanzarlos.

En virtud de lo analizado, habría que considerar la responsabilidad de proteger como un concepto político que actúa y surte sus efectos de acuerdo a los principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional. El concepto va avanzando y evolucionando basado en principios del derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y la normativa de derechos humanos. Siguiendo la línea de algunos autores, la responsabilidad de proteger implica una serie de obligaciones (como se establece en el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional), las cuales, ante el incumplimiento de los Estados, generan una serie de actuaciones por parte de la comunidad internacional. Si se tratara la responsabilidad de proteger como norma jurídica vinculante, implicaría incluirla dentro del régimen de responsabilidad internacional, bajo criterios de control y mecanismos del derecho positivo internacional, pero su puesta en práctica sería más restrictiva y este no es el fin que se persigue.

De acuerdo con el análisis realizado sobre la legalidad-legitimidad del uso de la fuerza, se desprende como las intervenciones por motivos humanitarios tienen bastante grado de legitimidad de por sí, pero deben ir unidas a la legalidad para encontrar consenso en la comunidad internacional; por ello la legalidad se debe buscar en el Consejo de Seguridad. El problema serían las decisiones o a veces la ausencia de ellas que el Consejo pudiera

tomar basándose en criterios arbitrarios, haciendo o no uso del derecho de veto. Por esta razón se propone establecer una serie de principios o criterios que el Consejo debería tomar para poder autorizar las intervenciones y de esta manera darles legalidad.

Tras las cuestiones básicas planteadas en este capítulo se destacaría la distinción entre las operaciones de intervención humanitaria y las llamadas operaciones de protección humana sobre la base de la responsabilidad de proteger; y aunque no son términos iguales tienen puntos de coincidencia. En el anexo I al final de este capítulo se establece un cuadro comparativo de estas operaciones; las operaciones basadas en la responsabilidad de proteger van más allá de la intervención humanitaria, puesto que utilizan medidas preventivas y coercitivas e incluyen el deber de reconstrucción posterior. Estas diferencias se analizarán en los capítulos posteriores de esta tesis; se comprobará especialmente en el caso de Burundi como la prevención resultaría ser una de las principales medidas de distinción con respecto a las intervenciones humanitarias. Se advierte, por tanto, la necesidad de reforzar una doctrina de las operaciones de protección humana en función de la responsabilidad de proteger.

ANEXO I. Cuadro comparativo entre operaciones de protección humana, de mantenimiento de la paz, de asistencia en catástrofes y de derechos humanos

Responsabilidad de proteger	Intervenciones humanitarias		
Operaciones de protección humana	<i>Peacekeeping operations</i> . Gestión de crisis (asistencia a Gobiernos reconocidos)	Operaciones de Naciones Unidas de asistencia ante catástrofes	Operaciones de Naciones Unidas de apoyo a los derechos humanos
<p>Objetivo:</p> <p>Protección de la población frente a cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica, crímenes de lesa humanidad.</p>	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mantenimiento de la paz. ● Protección de civiles. ● Desarme, desmovilización, reintegración de excombatientes. ● Apoyo a procesos electorales. ● Restablecimiento del Estado de derecho. 	<p>Objetivo:</p> <p>Ayuda que se brinda a una población afectada por una crisis con la finalidad primordial de salvar vidas y mitigar el sufrimiento de esa población. Acciones no coercitivas de intervención con fin humanitario frente a catástrofes o desastres naturales.</p>	<p>Objetivo:</p> <p>Acciones de asistencia frente a la violación de derechos humanos. En casos son operaciones de imposición de la paz.</p>
<p>Parámetros en los que se actúa:</p> <p>Pilares:</p> <p>1.º La responsabilidad que incumbe al Estado.</p> <p>2.º Asistencia internacional de capacidad.</p> <p>3.º Responsabilidad de la comunidad internacional. Respuesta oportuna y decisiva.</p> <p>Fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Doble concepto de soberanía. b) A/RES/60/1 (apdos. 138 y139), A/63/677, Art. 24 CNU. c) Obligaciones del derecho internacional humanitario. d) Consejo de Seguridad (Caps. VI y VII) y Organismos Regionales (Cap. VIII). e) Tiene que haber legalidad y legitimidad. <p>Prioridades y elementos:</p> <p>1.º Prevenir: tanto las causas profundas como las causas directas.</p> <p>2.º Reaccionar.</p> <p>3.º Reconstruir.</p>	<p>Parámetros en los que se actúa:</p> <p>Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Consentimiento de ambas partes. b) Imparcialidad. c) No uso de la fuerza salvo: legítima defensa, o para cumplir el mandato por el que se actúa. <p>Fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cap. VI: arreglo pacífico de controversias. b) Cap. VII: el Consejo ha adoptado la práctica de invocar el capítulo VII de la Carta a la hora de autorizar el despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en entornos de inestabilidad después de los conflictos, cuando el Estado es incapaz de mantener la seguridad y el orden público. c) Cap. VIII: participación de organismos regionales. d) Tiene que haber legalidad y legitimidad. <p>Prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cumplimiento de los acuerdos de paz. b) Prevención del conflicto. 	<p>Parámetros en los que se actúa:</p> <p>Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Humanidad, imparcialidad y neutralidad. b) Acceso humanitario a las poblaciones vulnerables. c) Asistencia basada en las necesidades y libre de discriminación. d) Independencia operacional de la labor humanitaria. e) No causar daño. f) Respeto a los instrumentos jurídicos internacionales. g) Respeto a la cultura y las costumbres. <p>Fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Autoriza el Consejo de Seguridad frente a catástrofes. Art. 24 CNU. b) Derecho internacional humanitario. c) Tiene que haber legalidad y legitimidad. <p>Prioridades y elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Asistencia frente a la catástrofe. b) No hay prevención. 	<p>Parámetros en los que se actúa:</p> <p>Fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Derecho internacional humanitario. b) Consejo de seguridad (Cap. VII) y Organismos Regionales (Cap. VIII). c) Tiene que haber legalidad y legitimidad. <p>Prioridades y elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Asistencia. b) No hay prevención.

Responsabilidad de proteger	Intervenciones humanitarias		
Operaciones de protección humana	<i>Peacekeeping operations</i> . Gestión de crisis (asistencia a Gobiernos reconocidos)	Operaciones de Naciones Unidas de asistencia ante catástrofes	Operaciones de Naciones Unidas de apoyo a los derechos humanos
<p>Uso de la fuerza-consentimiento del Estado: Uso de la fuerza en virtud del Cap. VII, y como último recurso. No hay imparcialidad ya que llegado el caso en que sea necesario, se hace uso de la fuerza para la protección de la población. Criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Autoriza el Consejo de Seguridad. b) Causa justa. c) Intención correcta. d) Último recurso. e) Medios proporcionales. f) Posibilidades razonables. <p>No tiene por qué haber consentimiento del Estado.</p>	<p>Uso de la fuerza-consentimiento del Estado:</p> <p>No uso de la fuerza salvo legítima defensa o para cumplir el mandato por el que se actúa. Operaciones militares no coercitivas.</p> <p>Consentimiento de ambas partes.</p>	<p>Uso de la fuerza-consentimiento del Estado:</p> <p>No uso de la fuerza.</p> <p>Consentimiento del Estado. Resolución de la Asamblea General 46/182 de 1991. Consentimiento y petición del país afectado.</p>	<p>Uso de la fuerza-consentimiento del Estado: Uso de la fuerza reducida y limitada. Autorización del Consejo de Seguridad. En algunos casos sin control político ni estratégico del Consejo de Seguridad sino llevadas a cabo por organismos regionales. En otros casos se trata de imponer a un Estado (ante su silencio o aun contra su voluntad) la ayuda en casos de violaciones de derechos humanos. No tiene por qué haber consentimiento del Estado.</p>

Responsabilidad de proteger	Intervenciones humanitarias		
Operaciones de protección humana	<i>Peacekeeping operations</i> . Gestión de crisis (asistencia a Gobiernos reconocidos)	Operaciones de Naciones Unidas de asistencia ante catástrofes	Operaciones de Naciones Unidas de apoyo a los derechos humanos
<p>Operaciones:</p> <p>1.º Acciones de despliegue preventivo. Se realizan acciones preventivas en su fase más temprana (políticas, económicas, legales, diplomáticas).</p> <p>2.º Operaciones en base al II pilar. Reforma del sector seguridad, o bien</p> <p>3.º Operaciones en base al Cap. VII de uso de la fuerza. Para ello se tiene que cumplir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) En base al Cap. VII cuando no hay consentimiento del Estado. b) Último recurso. c) Colectivas. En este punto pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> i. Por el Consejo de Seguridad (los cascos azules). ii. Por organismos regionales, según A/65877 de 2011. <ul style="list-style-type: none"> • 1.º según art. 33.1 CNU. Se daría la prevención operacional y la prevención estructural. • 2.º según art. 47.4 CNU de operaciones coercitivas. <ul style="list-style-type: none"> a) Oportunas. b) Decisivas. c) Protección de los 4 crímenes. 	<p>Operaciones:</p> <p>Prevención del conflicto (Fase de conflicto)</p> <p>Op. <i>peacemaking</i>-Op. <i>peace enforcement</i> (Fase de alto el fuego)</p> <p>Op. <i>peacekeeping</i>-Op. <i>peacebuilding</i> (Por ejemplo: la misión en Sudán del Sur UNMISS con la Resolución 1996 de 2011, la misión en Darfur UNAMID con la Resolución 1769 de 2007.)</p> <p>Son colectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Por el Consejo de Seguridad (los cascos azules). b) Por organismos regionales. 	<p>Operaciones:</p> <p>Operaciones cívico-militares humanitarias. Por ejemplo, en 2013 en Filipinas por el huracán Yolanda.</p> <p>(En 2007, en Myanmar con los desastres del ciclón Nargis, Francia pretendió invocar la responsabilidad de proteger, pero Reino Unido y Estados Unidos se opusieron.)</p>	<p>Operaciones:</p> <p>Operaciones militares específicas. Por ejemplo, zonas de exclusión aérea y creación de zonas protegidas como en el caso de Bosnia (S/Res/781), o la discutida zona de exclusión aérea en Irak para defender a la población kurda.</p>
<p>Principales requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección de la población de los 4 crímenes. • Fortalecer la prevención tanto en las causas profundas como en las directas. • Uso de la fuerza sin consentimiento del Estado. • No hay imparcialidad. • Operaciones de despliegue preventivo. 	<p>Principales requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de paz centrado en el conflicto. • Consentimiento de las partes. • Imparcialidad. • Uso de la fuerza para hacer cumplir el mandato. • Prevención del conflicto. 	<p>Principales requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en casos de desastres naturales. • Consentimiento del Estado. • No uso de la fuerza. 	<p>Principales requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones militares específicas ante violaciones de derechos humanos. • Casos en los que no hay consentimiento del Estado. • Uso de la fuerza.

**PARTE III. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. ÁMBITO
DE APLICACIÓN Y EFECTIVIDAD**

CAPÍTULO 4. LOS ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: KOSOVO (1999), IRAK (2003), EL DERECHO DE INJERENCIA Y EL USO DE LA FUERZA

1. Kosovo 1999

La aplicación del uso de la fuerza en el conflicto de Kosovo (1999) se podría considerar como uno de los antecedentes de la responsabilidad de proteger. De este modo, en este capítulo se estudiará, por un lado, la actuación que tuvo el Consejo de Seguridad dentro del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y si realmente hubo un bloqueo por parte de los miembros permanentes al derecho de injerencia; por otra parte, se analizará si la intervención de la OTAN se podría encuadrar dentro del capítulo VIII de la Carta como organismo regional, y la legitimidad de su actuación justificada como intervención humanitaria.

1.1. Antecedentes

Tras la muerte del mariscal Tito en 1980, la estructura federal de la antigua Yugoslavia se debilitó y las medidas radicales serbias establecidas por Milosevic hicieron que derogase en 1989 el estatuto de autonomía que disfrutaba la provincia de Kosovo desde 1974, considerada un símbolo nacional por los serbios (Janzekovic, 2013, p. 175). Con posterioridad a la retirada de la autonomía, surgen grupos de insurgencia como el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) y la administración clandestina de Rugova que pretendían la independencia de Kosovo. Poco a poco el enfrentamiento de estos con las fuerzas de seguridad serbias se fue intensificando y agravando. Debido a que el conflicto surgido en Kosovo no estaba dentro de los acuerdos de paz de Dayton de 1995, la comunidad internacional no prestó interés ni le dio la debida importancia. De esta manera, tras el aumento de la escalada del conflicto, los ministros de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia (países del Grupo de Contacto) se reunieron en marzo de 1998 junto con miembros de la Comisión Europea y de la Oficina del Alto Representante de la Conferencia Internacional sobre Yugoslavia, para analizar la situación. Emitieron una Declaración conjunta (S/119/223) en la que condenaron los actos de violencia y terrorismo tanto del UÇK como de cualquier otro

grupo, así como la violencia excesiva por parte de las fuerzas de seguridad serbia contra la población civil, pidiendo al presidente Milosevic (con un ultimátum de diez días) que tomara las medidas oportunas para acabar con las matanzas que se estaban llevando a cabo contra la población civil.

Ninguna de las medidas que se dictaron en la declaración tuvieron la efectividad que se esperaba y cayeron en saco roto. Tras el fracaso de las negociaciones que se mantuvieron a finales de marzo de 1998, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución S/RES/1160 de 31 de marzo, en la que amén de respetar por parte de la comunidad internacional la soberanía y la integridad del territorio de la antigua Yugoslavia, expresaba su apoyo para que Kosovo pudiera tener una mayor autonomía, e instaba a Yugoslavia y a la dirigencia albanesa en Kosovo a buscar una solución pacífica al conflicto, y de manera urgente y sin condiciones a entablar un diálogo, a la vez que decidía imponer un embargo de armas impidiendo la provisión y el adiestramiento para llevar a cabo actos de terrorismo. A pesar de esta declaración, las autoridades de la antigua Yugoslavia se negaron a tomar medidas, y se sucedieron multitud de hechos como tanques serbios atacando a civiles, brutalidad de las fuerzas de Policía serbia contra los albano-kosovares, etc. Según el informe del secretario general (S/1998/1138), la represión por ambas partes produjo unos 230 000 albano-kosovares y serbo-kosovares desplazados. A pesar de esta situación y siendo consciente de ella, el Consejo de Seguridad no autorizó ningún uso de la fuerza y en la Resolución S/RES/119 de 23 de septiembre de 1998, volvió a reafirmar los objetivos de la Resolución 1160 y a condenar los actos de violencia masiva; todo ello con 13 votos a favor y las abstenciones de Rusia y China (Holbrooke, 1999).

Ante el hecho de la negativa por parte de la antigua Yugoslavia a seguir las recomendaciones del secretario general, la OTAN decidió dar un ultimátum el 13 de octubre de 1998, en concreto dando un plazo de 96 horas para que las negociaciones pacíficas pudieran llegar a buen término o empezarían los ataques limitados aéreos de manera gradual. Tras ello, en un principio Yugoslavia aceptó una misión de verificación de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación Europea) para comprobar que se cumplía con lo acordado (Holbrooke, 1999).

Sin embargo, en enero de 1999, las autoridades serbias continuaban reprimiendo a los civiles en Kosovo hasta el punto de empezar a hablarse de genocidio, de tal manera que a últimos de enero de 1999, la OTAN volvió a amenazar con recurrir al uso de la fuerza. En febrero tuvo lugar una Conferencia de paz en la localidad francesa de Rambouillet que

tampoco logró resultados esperanzadores. A pesar del ultimátum dado a las autoridades serbias los ataques se reanudaron, y es entonces cuando el 24 de marzo de 1999, la OTAN, sin la autorización del Consejo de Seguridad recurrió al uso de la fuerza y empezó así la operación Fuerza Aliada. El representante permanente de Rusia ante Naciones Unidas lo consideró un acto flagrante de agresión, ya que se vulneraba la soberanía de Yugoslavia y se violaban los principios de la Carta de Naciones Unidas. Es evidente que se violaba el principio de soberanía, pero hay que pensar en las violaciones de derechos humanos cometidas por parte de las fuerzas de seguridad yugoslavas hacia la población de Kosovo.

Para la Comisión Internacional Independiente de Kosovo, la actuación de la OTAN fue ilegal pero legítima, ya que se intentaron primero todas las vías pacíficas y diplomáticas de solución. Asimismo, la comisión destacaba el vacío legal existente teniendo que establecer nuevos pasos para las intervenciones humanitarias y poder prevenir catástrofes humanitarias (*Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, 2000*).

Es cierto que Slobodan Milosevic empezó una campaña de acoso hacia Kosovo, que era de población mayoritaria albanesa. En virtud del plan de paz acordado en la Conferencia de Rambouillet, se exigía al Gobierno yugoslavo el reconocimiento a Kosovo de un estatuto de autonomía dentro del Estado. No siendo aceptado, es entonces cuando la OTAN iniciaría un ataque armado para obligar a este país a hacerlo. La OTAN podía haberse amparado en el artículo 53 de la Carta que establece que una organización regional puede adoptar medidas coercitivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad, pero necesitaba la autorización expresa del Consejo de Seguridad, lo que no sucedió.

Como reflexión se podría añadir que en los conflictos acaecidos en la época de los noventa como los de Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo, los principios de soberanía y no injerencia que suponían la base de la Carta de Naciones Unidas, comenzaban a cuestionarse por la comunidad internacional y a plantearse la limitación de los mismos para poder actuar ante situaciones graves como el genocidio y los abusos de derechos humanos. Aunque por una parte estaban los defensores del uso de la fuerza y la intervención militar para acabar con el conflicto, en el lado contrario se situaban aquellos que defendían que la intervención era una mera justificación, un nuevo colonialismo.

Si en los ochenta lo legítimo en relación al uso de la fuerza tenía que traer implícito tareas de legalidad, a partir de la intervención en Kosovo en 1999, lo legítimo pasaba a

ser tolerado a pesar de las dudas de legalidad, por ello parece que la legitimidad pasa a un plano de mayor relevancia que la legalidad.

Un claro ejemplo a favor de la legitimidad y en detrimento de la legalidad fue el caso de Kosovo, cuando la OTAN en 1999 bombardeó Yugoslavia, incluido Kosovo, sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad. Gran parte de los teóricos y de los países argumentaron que, aunque la operación no tenía ninguna justificación según las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, había que evitar a toda costa la repetición del genocidio de Bosnia o Ruanda. Así se justificó y argumentó por la Comisión Internacional Independiente para Kosovo (2000) al declarar que efectivamente la intervención de la OTAN fue ilegal ya que no contaba con la autorización del Consejo de Seguridad, pero totalmente justificable ya que se agotaron los medios pacíficos y había que liberar al pueblo kosovar de los ataques serbios. Esta comisión defendió una intervención humanitaria en última instancia cuando ya todos los medios diplomáticos o pacíficos fueron agotados. La Carta de Naciones Unidas dispone que antes de recurrir al uso de la fuerza los Estados deben agotar todas las opciones pacíficas de resolución del conflicto. Sin embargo, no hay ningún procedimiento específico por parte del derecho internacional que marque cómo hacerlo.

La pregunta en este caso es: ¿se agotaron realmente todos los medios pacíficos? De esta manera se vería el uso de la fuerza como una evolución de los medios pacíficos. El debate y las dudas surgen con las preguntas de cuándo, en qué condiciones y con qué medidas un Estado puede recurrir a ella. Algunos autores mantienen como clave el papel del derecho de veto en la crisis de Kosovo, proponiendo la sustitución de este en determinados casos por un sistema de voto ponderado; sobre todo para evitar estos casos de bloqueo.

1.2. La actuación del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII de la Carta: el uso de la fuerza

El principio de no injerencia representado en el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas no se contradice con la aplicación de medidas coercitivas que determine el Consejo de Seguridad previstas en el capítulo VII. De esta manera, el Consejo de Seguridad un año antes de los bombardeos de la OTAN, en el período de marzo a octubre de 1998, ante la brutalidad ejercida por las autoridades serbias en Kosovo, emitió tres resoluciones: S/RES/1160 de 31 de marzo, S/RES/1199 de 23 de septiembre y S/RES/1203 de 24 de octubre.

En las tres se condenaba el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad serbia contra los civiles en Kosovo, así como los actos del UÇK y el apoyo por parte de cualquier otro grupo a las actividades terroristas que estuvieran realizando. En la primera de las resoluciones (S/RES/1160), además de declarar el respeto a la integridad territorial y autonomía de Yugoslavia, se insta a las partes a buscar una solución política al conflicto. En dicha resolución se consideró como principio básico el principio de no injerencia, mencionando que la solución política debe basarse en el respeto a la integridad territorial de Yugoslavia, y que la condición jurídica de Kosovo debía tener un mayor grado de autonomía; en ningún momento se reconocía el derecho de autodeterminación de Kosovo.

En esta resolución es donde el Consejo de Seguridad, en base a sus atribuciones otorgadas en el artículo 41 de la Carta, decreta como medida coercitiva el embargo de armas a Yugoslavia, incluyendo Kosovo. De esta manera se prohíbe la venta o suministro de cualquier tipo de armamento e incluso el adiestramiento para llevar a cabo actividades terroristas. Asimismo, expresa su apoyo a la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación Europea) como organismo regional implicado en el conflicto que estaría implementando una serie de medidas para resolverlo de forma pacífica, recalándose en la resolución, como punto final, que, llegado el caso de no alcanzarse acuerdos constructivos, el Consejo de Seguridad volvería sobre las medidas coercitivas del capítulo VII.

La segunda de las resoluciones mencionadas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998, S/RES/1199), debido al recrudecimiento del conflicto y al deterioro de la situación, declara y hace suya la comunicación emitida por el fiscal del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia al Grupo de Contacto (formado por Alemania, Estados Unidos, Rusia, Francia, Italia y Reino Unido) en la que, conforme a lo establecido por el tribunal, la situación en Kosovo se define como conflicto armado. Ante el incremento de las violaciones de derechos humanos, solicitó además de lo dispuesto en la Resolución 1160 (puesto que no se estaba cumpliendo a tenor del aumento de la violencia) una serie de medidas: el cese de toda acción realizada por parte de las fuerzas de seguridad, que se permitiera una supervisión internacional efectiva por parte de la Unión Europea y las misiones diplomáticas, el retorno de los refugiados y no aplicar medidas represivas. En última instancia, tomó la decisión, llegado el caso de no cumplir con las medidas requeridas tanto en esta resolución como en la Resolución 1160, de volver a considerar nuevas medidas.

En la última de las resoluciones (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998, S/RES/1203), el Consejo se reafirmó en la misión de observación de la Unión Europea y de las misiones diplomáticas, a través del acuerdo firmado el 16 de octubre de 1998 entre el ministro de Relaciones Exteriores de Yugoslavia y el presidente de la OSCE que establecía una misión de verificación en Kosovo. Un día antes, el 15 de octubre, se firmó un acuerdo para complementar la misión de verificación entre el jefe del Estado Mayor de Yugoslavia y el comandante supremo aliado para Europa de la OTAN, con una misión de verificación aérea sobre Kosovo. De esta manera, en octubre de 1998, según deja patente esta resolución, el conflicto armado se sigue agravando, puesto que no se cumplen las medidas coercitivas impuestas en la Resolución 1160: se siguen violando derechos humanos, como la clausura de locales de prensa independiente por parte de las autoridades de Yugoslavia, violando el derecho de libertad de prensa. En esta última resolución, sin nombrar la palabra genocidio (en ningún momento de las tres resoluciones se menciona) ante las atrocidades cometidas contra la población, se solicita investigación y cooperación con el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia.

En las resoluciones mencionadas no se declara (a pesar de la insistencia en la Resolución 1199 de aplicar una serie de medidas excepcionales) hacer uso efectivo de la fuerza contra Yugoslavia. De esta manera, de la lectura de los debates del Consejo de Seguridad previos a la aprobación de las Resoluciones 1199 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) y 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), se desprende la oposición clara de Rusia y China al empleo del uso de la fuerza. Así, en la Sesión de debate mantenida el 23 de septiembre de 1998 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998, SC/3930), el representante de Rusia confirma que la situación en Kosovo es difícil y que se está incumpliendo lo establecido en la Resolución 1160 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), y se reafirma como principios básicos en la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia, manteniendo que si persiste el incumplimiento de las medidas de la Resolución 1160 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), se tendría que considerar tomar una serie de medidas adicionales que en ningún caso serían el uso de la fuerza. Del mismo modo, el representante de Rusia sostiene que, de utilizar medidas adicionales de fuerza, se correría el riesgo de desestabilizar la zona geográfica de los Balcanes, afectando a Europa, con consecuencias graves. En la misma línea de debate, el representante de China estimó que el conflicto en Kosovo era un asunto interno de Yugoslavia y en base a los principios de no injerencia y

respeto a la soberanía territorial, lo debía resolver el pueblo yugoslavo (a pesar de la falta de respeto a los derechos humanos hacia su población).

En este caso se observan opiniones contradictorias del conflicto donde distintos representantes mantenían que el asunto de Kosovo (unos lo llaman asunto; otros, conflicto) se estaba resolviendo. La duda surge cuando se tienen que aprobar dos resoluciones por incumplimiento de las medidas impuestas, evidenciándose que el conflicto se está agravando sin vías de solución pacífica. Invocar el capítulo VII de la Carta, haciendo uso de medidas coercitivas, para China era una medida imprudente por parte del Consejo de Seguridad que provocaría el fortalecimiento de fuerzas terroristas en la región. Por el contrario, la declaración del representante de Reino Unido culpabilizaba de manera personal al presidente Milosevic al tratar con brutalidad y reprimir derechos fundamentales de su población, y de manera apremiante mantenía que la paciencia de la comunidad internacional se agotaba, lanzando el ultimátum de que de persistir la agresión hacia la población se haría uso de medidas enérgicas. En apoyo a esta declaración, el representante de Estados Unidos estimó que las violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo no se podían tolerar y siguiendo la línea del ultimátum, estimó que la planificación de las operaciones militares de la OTAN estaba casi finalizada para el caso de seguir incumpliendo las medidas que se habían dispuesto (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998, SC/3930).

En la Sesión de debate SC/3937 de 24 de octubre de 1998 para la aprobación de la Resolución 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), Rusia y China se abstuvieron (sin dar su voto de aprobación). El representante de Rusia no acepta que en el texto de la resolución que se pretende aprobar (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998, S/RES/1203) se establezca que la situación en Kosovo no está resuelta y constituye una amenaza a la paz y seguridad de la región, considerando avances en las negociaciones para el cumplimiento de las resoluciones precedentes, poniéndose fin a las ofensivas terrestres contra la población civil, retirándose las fuerzas de seguridad serbias y las unidades militares del Ejército yugoslavo a sus cuarteles permanentes. China por otra parte denuncia la presión que la OTAN está ejerciendo como organización regional de forma unilateral sin consultar al Consejo de Seguridad, ya que el 13 de octubre de 1998 la OTAN efectuó una orden de activación de sus contingentes y llevó a cabo varios ejercicios aéreos en Albania y Macedonia, reiterándose de esta manera en el principio de no injerencia y sosteniendo que la cuestión de Kosovo debía resolverse respetándolo. Según estas declaraciones, se aprecia una contradicción de opiniones entre los miembros

permanentes del Consejo de Seguridad, ya que si para Rusia y China se están consiguiendo avances y las resoluciones se están cumpliendo, para otros miembros del Consejo es la presión de organizaciones regionales como la OSCE y la OTAN lo que está haciendo que se cumplan las resoluciones. El representante de Suecia mencionó la fuerte presión de la OTAN para poder firmar los acuerdos, así como el representante de Estados Unidos, declarando que la amenaza del uso de la fuerza por parte de la OTAN es lo que provocó que se firmaran; pero no aceptan que se estén cumpliendo *de facto*, sino que exigen que se cumplan en el futuro.

De las afirmaciones anteriores se deduce que el Consejo de Seguridad no se hallaba bloqueado, dado que China y Rusia no bloquearon las resoluciones, sino que se abstuvieron en las votaciones, si bien es cierto que en todo el período de sesiones amenazaron con vetar las resoluciones si se ponía en la mesa de debate la posible autorización del uso de la fuerza. Legalmente y a la vista de los hechos el procedimiento institucional de Naciones Unidas no se agotó. La iniciativa de algunos miembros para actuar de forma unilateral completaría dicha ineficacia del Consejo de Seguridad para preservar la paz y seguridad internacionales. Como se ha mencionado, el Consejo de Seguridad no estaba bloqueado dado que las medidas adicionales no se establecieron en ninguna otra resolución; de esta manera no tiene cabida la laguna de ley que algunos autores han mencionado: que iría contra los principios fundamentales de la Carta de Naciones Unidas el que la actuación de la OTAN se basara en un silencio positivo por parte de la inactividad del Consejo de Seguridad (Weckel, 2000, pp. 19-36).

1.3. La actuación de la OTAN dentro del capítulo VIII de la Carta como organismo regional

Con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales, los artículos 52 y 53 (dentro del capítulo VIII) de la Carta sostienen que el Consejo de Seguridad acepta la existencia de acuerdos u organismos regionales. De esta manera, los organismos regionales harán todo lo posible por arreglar las controversias de modo pacífico, y en cualquier caso el Consejo de Seguridad podría utilizar dichos organismos para hacer uso de medidas coercitivas incluyendo el uso de la fuerza y el derecho de injerencia, pero siempre bajo su autoridad y con su autorización. Ante la pregunta de si las organizaciones que actúan en virtud del artículo 51 de legítima defensa colectiva, como es el caso de la OTAN, pueden ser consideradas como organismos regionales, es en el informe del secretario general Boutros-Ghali *Un programa de paz* de 1992 donde se da una respuesta afirmativa.

Así, el secretario general Boutros-Ghali inició una ronda de consultas con las principales organizaciones regionales en esta materia, como eran: la Commonwealth, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad Económica de África Occidental, la Liga Árabe, la Organización de Estados Americanos (OEA) y, la que es el motivo de estudio de este apartado, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Con estas actuaciones se estaba considerando a la OTAN como una organización de ámbito regional, y en las consultas realizadas se determinó que las mismas estaban dispuestas a implicarse en operaciones de mantenimiento de la paz. Se pretendía con esta agenda regionalizar el uso de la fuerza y que fueran estas organizaciones el brazo armado institucional de Naciones Unidas a través del capítulo VIII. En este mismo informe se reconoce que las organizaciones regionales de seguridad y defensa mutua, como la OTAN, pueden contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; esta delegación de competencias y descentralización ayudaría a quitar carga de trabajo al Consejo de Seguridad (Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1992, A/47/277-S/24111, pp. 61-64).

Cabría preguntarse el ámbito de actuación de la OTAN como organismo regional especialmente si hace uso de la fuerza fuera del espacio territorial de los países que la conforman. Antes de la caída del muro de Berlín, la OTAN había sido una organización estática cuya existencia se basaba en la disuasión frente a la Unión Soviética, pero la intervención en los Balcanes supuso una transformación de la alianza a una organización más dinámica y receptiva, pasando a tener como mandatos tácitos la disuasión del crecimiento del nacionalismo en Europa y proveer de una seguridad colectiva para la democratización e integración política en Europa. En este sentido, la caída del comunismo había dado paso al nacionalismo y la violencia étnica en la antigua Yugoslavia. Como se ha mencionado en el apartado anterior, a últimos de 1998 unos 300 000 albanos-kosovares habían huido de sus casas motivados por el conflicto en la región. Con esta situación, tras el fracaso de los esfuerzos internacionales para resolver la crisis, es cuando la OTAN hizo uso de la fuerza con ataques aéreos. Si bien es cierto que la antigua Yugoslavia no formaba parte de la OTAN, el conflicto afectaba a los países que conformaban la alianza ya que influía en su seguridad colectiva (*Manual de la OTAN*, 2017).

Continuando con el análisis, en este punto del capítulo se trata de definir las clases de autorización que otorga el Consejo de Seguridad a las organizaciones regionales, y en el caso de estudio a la OTAN. El artículo 53 de la Carta únicamente establece que las

medidas coercitivas se aplicarán bajo su autorización, y no define nada más concreto. Algún autor juzga que las medidas coercitivas que únicamente requieren de la autorización del Consejo son las militares. Por lógica, la mayor parte de la doctrina valora que las autorizaciones deben ser previas y expresas; dado que no hubo en este caso una autorización previa y explícita, pasamos a ver, en base a varios supuestos, si hubo una autorización *a posteriori* tanto de manera expresa como de manera tácita.

Con posterioridad a los bombardeos por parte de la OTAN, encontramos en la Resolución S/RES/1239 de 14 de mayo de 1999 un texto breve donde el Consejo de Seguridad tan solo muestra su preocupación por la catástrofe que está teniendo lugar en Kosovo y por la cantidad de refugiados que llegan a los países adyacentes, dejando claro el reconocimiento de los principios de integridad territorial y soberanía de los países. Asimismo, hace hincapié en que la situación de crisis humanitaria empeoraría si no se llega a una solución política. De esta manera se desprende la ausencia total de una autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad. Se deja patente en las resoluciones del conflicto de Kosovo que los principios de integridad territorial y soberanía de los Estados están por encima de todo, por lo que se encuentra difícil una autorización del Consejo al derecho de injerencia (prima la responsabilidad de proteger ante una catástrofe humanitaria), como se expresa en las resoluciones (Álvarez, 2000, pp. 27-29).

En el segundo de los supuestos, para el caso de una posible autorización *a posteriori* de manera tácita, si bien es cierto que en la Resolución 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) se menciona el uso de la fuerza, pero únicamente para la protección de los observadores de la OSCE y el personal humanitario, dicha resolución tuvo lugar antes de los bombardeos. Es el 26 de marzo de 1999, tres días después de los ataques de la OTAN, cuando Rusia, Bielorrusia e India presentan un proyecto de resolución (Naciones Unidas, 1999, S/1999/329) en el que expresan su preocupación por que la OTAN haya hecho uso de acciones militares contra Yugoslavia, reafirmando que dicha acción constituye una violación grave del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas, y siguiendo su línea de pensamiento confirman los principios de integridad territorial y soberanía de Yugoslavia y solicitan el cese inmediato del uso de la fuerza. Dicho proyecto fue rechazado por doce votos a tres. Algunos autores han querido ver, al no aprobar una resolución que condenara el uso de la fuerza, *a contrario sensu* una aprobación tácita. Pero no se entiende una resolución implícita de aprobación del uso de la fuerza puesto que esto desvirtuaría los principios de la Carta; según lo dispuesto en el artículo 53 es el

Consejo de Seguridad el que aplica las medidas coercitivas bajo su autoridad, por lo que se desprende que la resolución de la autorización del uso de la fuerza tiene que ser expresa y previa.

Otros supuestos de posible autorización tácita posterior serían la Resolución 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), donde los acuerdos celebrados entre Yugoslavia, la OSCE y la OTAN se realizan bajo amenaza de esta última de hacer uso de la fuerza; y la Resolución 1244 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1999), en la que tras setenta y ocho días de bombardeo el régimen de Milosevic acepta las condiciones impuestas en el acuerdo establecido por el Grupo de Contacto. Lo que las resoluciones autorizan es una serie de medidas acordadas, no encontrándose dentro de estas la amenaza al uso de la fuerza, por lo que no hay autorización implícita.

1.4. La intervención humanitaria como justificación de la OTAN

Ante violaciones masivas de derechos humanos y en este caso, violaciones de derechos fundamentales de la población albano-kosovar, se toman una serie de responsabilidades por parte de la comunidad internacional que, en ningún caso, en opinión de la mayoría de la doctrina, pueden constituir el empleo de la fuerza militar. Así, un Estado que no cumpla con la protección de los derechos humanos da pie a que cualquier otro Estado pueda responder por medio de otras medidas que no impliquen medidas militares (Dominicé, 1999, p. 363). De esta manera, la Resolución del Instituto de Derecho Internacional de 13 de septiembre de 1989, en su artículo 2 dispone que, en el caso de violación de las obligaciones establecidas en la Carta de Naciones Unidas, los Estados actuando de manera individual o colectiva podrán optar por medidas diplomáticas, económicas y otras admitidas por el derecho internacional, pero no se incluye entre estas el empleo de la fuerza armada. En todo caso estas medidas no son consideradas como una intervención en asuntos internos de otro Estado. En el contexto de las responsabilidades de la comunidad internacional, sin llegar a hacer uso de la fuerza en la crisis de Kosovo, la Unión Europea tomó como medidas la prohibición de visados, la interdicción de vuelos y la prohibición de venta y suministro de petróleo.

1.4.1. Argumentación de intervención por represalias e interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas

En este aspecto, se puede trasladar como apunta algún autor la figura de la intervención por represalias, esto es, que los ataques de la OTAN serían una respuesta de castigo hacia Yugoslavia para que acabara de manera inmediata con las violaciones masivas de derechos humanos hacia la población albano-kosovar. Hay que decir que es la práctica del derecho internacional la que pone límites a esta medida de represalias, ya que como se ha mencionado, los principios de no injerencia y soberanía territorial de los Estados deben ser respetados, a menos que una intervención humanitaria sea autorizada por el Consejo de Seguridad. En contra de lo que se viene manteniendo, algunos autores han señalado, haciendo una interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta, que las intervenciones humanitarias son soluciones de emergencia; es decir, se hace uso del derecho de injerencia y de la fuerza militar sin autorización previa del Consejo de Seguridad ya que son consideradas soluciones de emergencia ante medidas graves de violaciones de derechos humanos (Gutiérrez, 2000, p. 99).

La teoría de estos autores es que la prohibición del uso de la fuerza según lo dispuesto en el artículo 2.4 de la Carta, la aplicación de las medidas coercitivas del artículo 42 (capítulo VII) y el derecho a la legítima defensa del artículo 51 están relacionados. Es decir, ante una amenaza a la paz y seguridad, la reacción normal sería actuar bajo el sistema de medidas colectivas del capítulo VII de la Carta; en virtud del artículo 42 el Consejo de Seguridad tomaría las medidas coercitivas necesarias; y en ausencia de estas medidas, ante la inactividad del Consejo de Seguridad, el Estado o los Estados aplicarían lo establecido en el artículo 51. Sin embargo, hay que señalar que las medidas de legítima defensa colectiva son más difíciles que se den en comparación con las medidas del artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas (Simma, 1999, pp. 3-17).

En todo caso, la legítima defensa estaría diseñada como una solución de emergencia y de manera análoga se aplicarían las intervenciones humanitarias como soluciones de emergencia también para proteger los derechos humanos. De esta manera, una intervención humanitaria de emergencia tomaría la denominación de ataque armado del artículo 51 de la Carta, teniendo en cuenta que solamente serían posibles estas intervenciones para el caso de la ausencia de actividad por parte del Consejo de Seguridad y siempre que las violaciones de derechos humanos sean consideradas como una pauta constante de flagrantes violaciones fehacientemente probadas. La intervención

humanitaria por parte de organizaciones regionales requeriría que las constantes violaciones fueran realizadas por una fuerza militar que causara un elevado número de pérdidas humanas. En este supuesto se justificaría una intervención por parte de una organización regional para el caso de una situación de genocidio como la de Ruanda en 1994. Si la intervención humanitaria realizada por organizaciones regionales fuera vista como una solución de emergencia comparable a la legítima defensa colectiva del artículo 51 de la Carta, la pregunta sobre la autorización previa del Consejo de Seguridad perdería su importancia (Walter, 1997, pp. 167-171).

En opinión de otros autores, sin embargo, no se puede alegar la legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, puesto que dichas violaciones graves de derechos humanos no constituyen un ataque armado. No se puede convocar la legítima defensa del artículo 51 para justificar una intervención aunque sea por motivos humanitarios para saltarse el paso previo de la autorización del Consejo de Seguridad, ya que la legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 es cuando el Estado que reclama dicho derecho es atacado, y en el caso del capítulo VIII las organizaciones regionales tomarían acciones coercitivas por violaciones de derechos humanos y no sería el mismo supuesto (Gutiérrez, 2000, p. 95; Kohen, 1999, pp. 122-148).

1.4.2. Argumentación de intervención por motivos de humanidad

Ya en los debates del Consejo de Seguridad, los miembros de la OTAN justificaban sus acciones alegando medidas necesarias para prevenir una catástrofe humanitaria. Tanto el representante de Estados Unidos como el de Reino Unido argumentaron que las acciones de la OTAN tenían como fin último parar las violaciones de derechos humanos siempre bajo la toma de medidas de carácter excepcional, limitada y proporcionada. El secretario general de la OTAN, al día siguiente de las acciones militares, el 24 de marzo de 1999, y tratando de dar una visión de legalidad señaló el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, que confiere a las organizaciones regionales la capacidad de apoyo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, llegando a matizar que la violación de los principios de Naciones Unidas era más por parte del régimen de Milosevic al negarse a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, y no tanto por parte de la OTAN. De esta manera, la base jurídica de actuación de la organización se basó en una situación de urgencia ante una futura catástrofe humanitaria. Estas declaraciones del

secretario general son políticas, puesto que es evidente que al no tener autorización del Consejo de Seguridad no había base jurídica de legalidad.

Alguna parte de la doctrina, ante la actuación de la OTAN, sostiene que para establecer una teoría sobre el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad es necesario establecer medidas estrictas concretas, ya que se dan situaciones complicadas donde surge el dilema de un imperativo político y moral que no deja otra opción que actuar al margen de la legalidad. Cuanto más aislados sean estos casos la erosión del derecho internacional será menor. Entre los requisitos que se contemplan están: el deber de constituir un caso grave de violación de derechos humanos, el deber de haber agotado todos los procedimientos posibles para una solución pacífica, la incapacidad o la no voluntad del Consejo de Seguridad para parar los crímenes contra la humanidad, la incapacidad por parte del Estado para ponerles fin, que la acción militar pueda tomarla (en base al capítulo VIII de la Carta) una organización regional buscando la aprobación de la Asamblea General (en virtud de la Resolución Unidos por la paz) o de una mayoría de los dos tercios de la Asamblea de acuerdo con el procedimiento establecido, que el uso de la fuerza sea proporcional al problema humanitario que se aborda y acorde al derecho internacional humanitario y al de los conflictos armados, y por último, el propósito de la intervención humanitaria debe limitarse a poner punto final a las atrocidades (Simma, 1999, pp. 1-6). Medidas que representan de alguna forma la antesala del espíritu de la responsabilidad de proteger.

El 26 de abril de 1999, al mes de iniciados los ataques, Yugoslavia interpuso una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia contra los diez Estados miembros de la OTAN que habían participado en los ataques. De esta manera, en la exposición oral ante el tribunal, los representantes de Estados Unidos, Bélgica y Países Bajos alegaron el estado de necesidad para evitar una catástrofe humanitaria, por lo que se evitaría la ilicitud de la intervención sin la previa autorización del Consejo de Seguridad (CR 99/15 CIJ, 1999, pp. 12-13). Sin embargo, como argumento en contra, la Comisión de Derecho Internacional en su Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de los Estados, artículo 33.2.a, determinó que no se puede invocar el estado de necesidad frente a violaciones de obligaciones que derivan de normas imperativas del derecho internacional; estas normas son la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza.

En las deliberaciones y debates que surgieron en relación a este artículo, resulta interesante destacar que en este caso el estado de necesidad, tal y como estaba expresado en el artículo 33, solamente se puede invocar en casos de extrema urgencia,

equiparándose al cambio fundamental de las circunstancias del derecho de los tratados. Es decir, hay casos en los que la necesidad de actuar es tan poderosa que se hace necesaria una forma de comportamiento especial. Sin embargo, la comisión, en este punto del artículo considerado un tema importante a tratar, plantea si esta situación de estado de necesidad es un marco apropiado para debatir el problema de la intervención humanitaria con uso de la fuerza; es decir, debatir el derecho de injerencia en otro Estado en contra del artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Es probable que en esta sesión de debate que tuvo lugar en julio de 1999, meses después de la intervención de la OTAN, quisieran traer a colación la intervención humanitaria para intentar encontrar una argumentación que la justificara.

Se deja claro que el estado de necesidad no se puede invocar (como en el caso de la intervención de la OTAN) como justificación para infringir una norma de *ius cogens*, habiendo unanimidad en definir que las normas que rigen el uso de la fuerza son de *ius cogens*, por lo que el artículo 33 no comprendía la intervención humanitaria con uso de la fuerza en el territorio de otro Estado. Lo que se buscaba era el interés general protegido por unas obligaciones frente a todos. En este debate se advirtió del peligro de abusar del concepto de intervención humanitaria; debido a que el artículo 33 no regula la intervención humanitaria habría que asegurarse de que no se invocara indebidamente el estado de necesidad. La intervención humanitaria con uso de la fuerza se rige por el derecho internacional sustantivo y especialmente por la Carta de Naciones Unidas, por lo que no tienen cabida las normas imperativas dentro de este Proyecto de Artículos.

De esta manera, las alegaciones de la OTAN del estado de necesidad no se pueden invocar si la obligación es una norma imperativa del derecho internacional (Sesión de la Comisión de Derecho Internacional 51.^a, julio 1999). En este sentido hay que señalar que el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, en su artículo 25 abogaba por la misma línea al defender que una organización internacional no podía alegar el estado de necesidad cuando se trataba de obligaciones que emanan de normas fundamentales establecidas en la Carta de Naciones Unidas (Sesión de la Comisión de Derecho Internacional 3118.^a, agosto 2011).

1.5. Ante la justificación de la OTAN de intervención por motivos humanitarios: ¿cuál es la responsabilidad penal ante violaciones de derechos humanos?

En principio la labor del Consejo de Seguridad es preventiva y de aseguramiento de que los Estados cumplen con sus obligaciones internacionales. En el caso que estamos tratando, el conflicto de Kosovo, son varias las referencias que hace el Consejo de Seguridad sobre violaciones de derechos humanos. En la Resolución 1160 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) afirma las graves cuestiones políticas y de derechos humanos que se suceden en Kosovo y el deseo de buscar una solución; en la Resolución 1199 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998), ante el surgimiento de movimientos y personas desplazadas, el Consejo expresa su consternación ante la degradación de la situación y el aumento de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, anunciando como caso alarmante y de riesgo el que pudiera suceder una catástrofe humanitaria, y el deber de prevenirla. En la Resolución 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) el Consejo se vuelve más exigente al pedir el regreso de los refugiados y las personas desplazadas y enfatiza la responsabilidad que tiene Yugoslavia de crear las condiciones para que esto pueda hacerse realidad. Pide de esta manera una investigación rápida y completa de las atrocidades cometidas contra civiles y solicita la cooperación del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia, tribunal *ad hoc* creado por el Consejo de Seguridad en la Resolución 827 de 1993.

El Consejo de Seguridad no solo tiene una labor de prevención sino también de protección de la seguridad humana y por ende de los derechos humanos. Esta protección se traduce en la vía de la responsabilidad penal internacional de los individuos. De esta manera, como antecedentes a esta vía de exigir responsabilidad penal a personas físicas por actos contrarios al derecho internacional humanitario, está la invasión de Irak a Kuwait en 1990. En la Resolución del Consejo de Seguridad 674 (1990) se condenan los actos de las fuerzas de ocupación iraquíes violando el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra de 12 de agosto de 1949, reafirmando que dicho convenio se aplica a Kuwait como parte contratante que es, e Irak estaría obligado a cumplir todas sus disposiciones siendo responsable de las transgresiones que hubiera cometido así como las personas que las cometen u ordenan que se cometan.

Con todo ello, tienen lugar las Resoluciones 808 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1993) y 827 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1993) por las que se crea un Tribunal Internacional *ad hoc* para el enjuiciamiento de crímenes de guerra

cometidos en territorio de la antigua Yugoslavia. La creación de este tribunal *ad hoc* tiene como objetivo hacer comparecer ante el mismo a los autores de crímenes de guerra; es el primer paso para que una jurisdicción internacional castigue estos crímenes. La Resolución 827 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1993) contiene una tipificación de las conductas sancionables, así como las normas procesales relativas a la organización y funcionamiento del tribunal.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al conflicto de Kosovo que hemos mencionado en este capítulo hacen constantes referencias a este tribunal. En la Resolución 1199 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) se pide, tanto a las autoridades de Yugoslavia como a las autoridades albanesas en Kosovo que cooperen con el fiscal del tribunal en investigaciones de posibles crímenes con jurisdicción dentro de dicho tribunal; y en la Resolución 1203 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1998) se pide una investigación completa de las atrocidades cometidas contra civiles pidiendo plena cooperación con el tribunal. Hay que mencionar que se trata de un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad creado en el ejercicio de las potestades que le confiere el capítulo VII y más en concreto el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas, ya que el Consejo podrá decidir las medidas a tomar para restablecer la paz y seguridad internacionales. Pero, aunque sea subsidiario del Consejo de Seguridad su naturaleza judicial le otorga jurisdicción plena para actuar con independencia. Así, según el artículo 9.2 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia, tendría primacía respecto a los tribunales nacionales; lo que en principio es una capacidad de sanción de tribunales nacionales, al ser considerados crímenes de naturaleza internacional perseguibles por la comunidad internacional y en virtud de las atribuciones de la Carta de Naciones Unidas, se le otorga la capacidad sancionadora.

Entre los delitos perseguidos con competencia para enjuiciarse por el Tribunal destacamos: crímenes contra la humanidad (artículo 5 del Estatuto del Tribunal) tales como asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelamiento, tortura, violación, persecución por motivos políticos, raciales o religiosos, y otros actos inhumanos; y el genocidio (artículo 4 del Estatuto). En este último caso el tribunal define el genocidio como cualquier acto realizado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso a través de matanzas de miembros del grupo, lesiones graves a la integridad física o mental de miembros del grupo, sometimiento intencional a condiciones de vida que pudieran acarrear su destrucción física total o parcial, medidas destinadas a impedir nacimientos y el traslado por la fuerza de niños del grupo.

De esta manera, siguiendo algunos de los casos que están en vías de juicio en el tribunal, este ha enjuiciado, acusado y de manera firme dictado sentencia contra numerosos responsables, como los casos, por citar solo algunos ejemplos relacionados con el objeto de esta tesis, de Vlastimir Đorđević, acusado en febrero de 2011 de crímenes contra la humanidad (artículo 5 del Estatuto) y violación de las leyes o usos de la guerra (artículo 3 del Estatuto), Slobodan Milosevic (presidente de Yugoslavia, aunque murió en prisión el 11 de marzo de 2006), Milán Milutinovic (presidente de Serbia), Nikola Sainovic (primer ministro de Yugoslavia), Dragoljub Ojdanic (jefe del Estado Mayor y ministro de Defensa de Yugoslavia), y Vljako Stojiljkovic (ministro de Interior de Serbia); declarados culpables de crímenes contra la humanidad.

Hay que tener en cuenta que la protección de los derechos humanos es un concepto político que exige implantar medidas prácticas como la responsabilidad penal de las acciones concretas que se llevan a cabo. Es decir, ante la comisión de delitos que atentan gravemente contra la seguridad humana, no solo hay una responsabilidad de la comunidad internacional de actuar (hacer uso de la fuerza), sino que el Consejo de Seguridad en su labor de prevención debe llevar a cabo una función de protección de la seguridad humana, a través de la protección de los derechos humanos; todas estas medidas a través de la llamada responsabilidad penal internacional de los individuos. Para ello es necesario un órgano jurisdiccional internacional que lleve a cabo esta labor, dado que el Consejo de Seguridad no lo es. La Corte Penal Internacional no es un órgano dependiente de Naciones Unidas, sino que está vinculado a dicho organismo por un tratado, y entre sus competencias se encuentra la persecución de delitos en el territorio de un Estado parte, por lo que aquel Estado que no haya firmado el tratado no formaría parte de estas competencias.

En cuanto a la Corte Internacional de Justicia, por el contrario, sí es un órgano dependiente de Naciones Unidas, pero entre sus competencias no se encuentra enjuiciar a personas concretas, sino solamente resolver las disputas entre Estados planteadas directamente por los Estados afectados. De esta manera se hacía necesario, entre las medidas prácticas de protección de los derechos humanos, un órgano jurisdiccional permanente que dependiera de Naciones Unidas y se hiciera cargo de la responsabilidad penal internacional de los individuos, ya que, hasta el momento de la intervención de la OTAN en el conflicto de Kosovo, el Consejo solo había establecido dos tribunales *ad hoc*, el Tribunal para crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia y el Tribunal para los crímenes de Ruanda.

1.6. Conclusiones

Sobre la base de las ideas expuestas podríamos considerar que la justificación dada por la OTAN para intervenir por motivos humanitarios haciendo uso del derecho de injerencia humanitaria, exige que se respeten los límites y principios de la seguridad colectiva establecidos en la Carta de Naciones Unidas. La doctrina planteada por algunos autores confirma la ilegalidad de las actuaciones; no se respetaron los requisitos mínimos para que la intervención se pudiera considerar como lícita.

Sin embargo, la intervención en Kosovo por parte de la OTAN sirve como preludeo de una invocación de intervención humanitaria que tendría que materializarse con ciertos principios de legalidad para que se pudiera llevar a buen término. La mayor parte de la doctrina considera que fue una intervención sin la legalidad necesaria e imprescindible del Consejo de Seguridad, pero con legitimidad. Dicha legitimidad es una justificación moral, pero a la luz de los hechos descritos, no se aplican los supuestos para una responsabilidad de proteger puesto que no hubo autorización del Consejo de Seguridad. En el caso de legítima defensa colectiva sí hay autorización *a posteriori* según el artículo 51 de la Carta, pero este no es el caso de la OTAN, y la legítima defensa preventiva para el caso de la OTAN en Kosovo choca con la intervención humanitaria, dado que ninguno de los miembros de la OTAN fue atacado.

El motivo por el que de alguna manera en el Documento Final de la Cumbre de 2005 (A/RES/60/1) se tasan los motivos para una intervención alegando la responsabilidad de proteger, es para evitar utilizar con cierta ligereza de términos el uso de la fuerza. En el caso de estudio que hemos expuesto, se demuestra que ante los hechos de crisis humanitaria que estaban sucediendo hubo una intervención moral por parte de la OTAN, y ante la amenaza de veto en el Consejo de Seguridad, la OTAN actuó al margen de este. En casos de crisis humanitarias, para hacer uso de la fuerza alegando una responsabilidad de proteger hay que medir el grado de amenaza a la seguridad de la población, puesto que, si no se encuadra en los niveles que se determinaron en el Documento Final de la Cumbre de 2005, no se puede defender la legalidad de estas actuaciones. Habría que tener en cuenta que este caso de estudio es previo al Documento Final, por lo que son conclusiones *a posteriori*.

2. IRAK 2003

2.1. Condicionantes previos que llevaron al uso de la fuerza en la guerra de Irak (2003)

Tuvo lugar en los años noventa con la invasión de Kuwait por parte de Irak, el 2 de agosto de 1990, cuando la comunidad internacional actuó relanzando el sistema de seguridad colectiva para frenar los planes iraquíes. El Consejo de Seguridad consideró esta invasión una agresión y ruptura de la paz internacional, autorizando el uso de la fuerza. Tras estos hechos, el Consejo de Seguridad en su reunión de debate (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1990, S/PV 2932, pp. 19-20) aprobó la Resolución A/RES/660 de 2 de agosto de 1990, en la que condenaba la anexión y de manera unánime rechazaba estas acciones realizadas por parte de Irak por contradecir el sistema de convivencia pacífica internacional.

El Gobierno iraquí hizo una alegación política afirmando que Kuwait producía petróleo en cantidades superiores a lo señalado por la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) para influir a la baja en su precio y dañar la economía iraquí. Otro de los motivos dados por Irak en los debates del 2 de agosto de 1990 en el Consejo de Seguridad, fue que su invasión fue solicitada por un nuevo Gobierno kuwaití que había sustituido al anterior para restablecer el orden, añadiendo que sus fuerzas abandonarían Kuwait de inmediato una vez imperase la calma. Este último argumento debe dejarse de lado pues no existió ningún nuevo Gobierno kuwaití (Gutiérrez y Silvela, 2006, p. 38).

Cuatro días después el Consejo de Seguridad aprobaba la Resolución A/RES/661 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1990, S/PV 2933, p. 32) y ordenaba el establecimiento de un régimen de sanciones. Se podría argumentar que en la Resolución 661 se imponen una serie de sanciones económicas contra Irak que son medidas necesarias que toma el Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, amparado por el artículo 39 y siguientes del capítulo VII de la Carta. El 8 de agosto de 1990 Irak declaraba que Kuwait había pasado a formar parte de su territorio, y de esta manera el Consejo de Seguridad responde con la Declaración S/RES/662 declarando nula dicha anexión.

En la Sesión de debate (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1990, S/PV 2938, p. 53) que aprobaría la resolución de sanciones al transporte marítimo, Reino Unido comentó la posibilidad de utilizar la fuerza mínima necesaria, mientras que China se

opuso declarando que únicamente habría que limitarse a las sanciones al transporte marítimo. A partir de aquí, la situación se fue complicando, con ataques a diferentes embajadas en Kuwait, hasta la Sesión de debate del Consejo de Seguridad (1990, S/PV 2963) de 29 de noviembre, aprobando la Resolución (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1990, S/RES/678, p. 2) en la que se da un ultimátum a Irak para que se retire de Kuwait antes del 15 de enero de 1991, en caso contrario el Consejo de Seguridad haría uso de todos los medios necesarios para forzar al régimen iraquí a cumplir con sus obligaciones internacionales, aplicándose a tal efecto los artículos 39 a 42 de la Carta de Naciones Unidas.

Así, el Consejo (con la abstención de China) autorizó a los Estados amigos y aliados de Kuwait el uso de la fuerza, con el fin de que Irak abandonase el territorio de Kuwait; por lo que el 17 de enero de 1991 comenzó la campaña aérea denominada Tormenta del desierto, y el día 28 de enero Irak aceptaría todas las resoluciones establecidas por el Consejo. En la guerra del Golfo de 1990 se actuó haciendo uso del sistema de seguridad colectiva que la comunidad internacional recogió en la Carta de Naciones Unidas y que, en la época de la Guerra Fría, por el sistema de bipolaridad no pudo llevarse a cabo. El Consejo de Seguridad, a la luz de los debates y resoluciones que se sucedieron, se erigió como órgano responsable de velar por la paz y seguridad internacionales (Gutiérrez, 2010, p. 32) (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1990, S/RES/678, p. 4).

La Resolución 678 recibió ciertas críticas por parte de la doctrina argumentando que no se había aplicado el capítulo VII *stricto sensu*. Según los artículos 46 y siguientes de la Carta, las medidas coercitivas que implican el uso de fuerza deben tomarse por el Consejo de Seguridad con la asistencia del Comité de Estado Mayor. La Resolución 678 únicamente menciona una autorización de manera general, poco detallada, a los Estados miembros para que utilicen los medios necesarios para asegurar el cumplimiento de las resoluciones anteriormente establecidas y restablecer así la paz. No se menciona en ningún momento la asistencia del Comité de Estado Mayor de los artículos 47 y siguientes, aunque hay que decir que la asistencia de dicho comité nunca ha tenido lugar; como tampoco se mencionan los convenios de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros para hacer uso de la fuerza en virtud del artículo 43.

Sin embargo, siguiendo el espíritu de la Carta y la Resolución 678, autorizar a uno o varios de sus miembros a ejercer el uso de la fuerza para restablecer la paz y seguridad internacionales es conforme al artículo 48 de la Carta, ya que disponen que la acción requerida pueda ser ejercida por todos o por alguno de sus miembros según determine el

Consejo de Seguridad. Lo que sí se puede criticar de la Resolución 678 es la ausencia de concreción en las medidas a tomar, qué Estados van a formar parte, el ámbito territorial, etc., ya que no se detallan de manera expresa las acciones que habilitan para ejercer el uso de la fuerza; se ve como una delegación de competencias por parte del Consejo de Seguridad a la coalición de Estados que van a ejercer dichas acciones.

El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución S/RES/678 renuncia a llevar un control de las operaciones militares ya que estableció que fuese la coalición de Estados que iba a ejercer el uso de la fuerza quien le mantuviese informado; para muestra, cuando se llega a un alto el fuego el Consejo de Seguridad no interviene. Se aprecia que el Consejo de Seguridad no llevó un control de las operaciones, pero a la luz de las resoluciones que se emitieron ha mantenido una supervisión para que se respetase el derecho internacional (Andrés, 1991, p. 117).

A partir de aquí y debido a la eficacia en la aplicación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se llegó a pensar que el Consejo de Seguridad sería capaz de poner en marcha lo dispuesto en los artículos 43 y siguientes de la Carta como mecanismo para el cumplimiento de la seguridad colectiva, decidiéndose incluso por acciones de carácter humanitario. A raíz de la caída del sistema bipolar, la denominación que se tenía de seguridad cambia, ya que no solo había que tener en cuenta a las víctimas de los conflictos armados, sino también a las víctimas de desastres medioambientales, enfermedades y abusos de derechos humanos. En los nuevos tipos de conflictos intraestatales que se han mencionado en capítulos anteriores, la comunidad internacional se plantea que, a pesar del principio de no injerencia, los derechos humanos son un principio universal que se debe proteger. Estas agresiones a la seguridad humana son las que provocaron que se actuara ejerciendo el derecho al uso de la fuerza, desarrollando la intervención humanitaria y las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz. De esta manera, la doctrina identifica en los años noventa dos tipos de posturas con respecto a las intervenciones humanitarias: por una parte aquella que establece que las intervenciones humanitarias estarían en contra de lo establecido por la Carta con respecto al uso de la fuerza y la injerencia, estando justificadas más por intereses políticos de países fuertes frente a países débiles; por otra, aquella que defiende que existe un derecho individual y colectivo de intervención humanitaria que se ve en la protección de los derechos humanos que otorga la Carta (véanse los artículos 55 y 56 de la Carta) (Bellamy, 2011^a, p. 516).

En la década de los noventa se empiezan a dar usos de la fuerza por razones humanitarias en operaciones de mantenimiento de la paz, ampliándose el debate de qué

se consideran amenazas a la paz y seguridad y sobre las cuestiones normativas del uso legítimo de la fuerza. Hay que destacar la represión sufrida por el pueblo kurdo de parte de Sadam Hussein, y aunque no se invocó como intervención humanitaria, el Consejo de Seguridad consideró la situación como de inestabilidad en la zona y a través de la Resolución 688 de abril de 1991, decretó una zona de exclusión al norte del paralelo 36 para las fuerzas militares y de seguridad iraquíes en el Kurdistán. En cumplimiento de la resolución del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Reino Unido y más países intervinieron para proteger a la población kurda.

Como se ha visto, con el fin de la Guerra Fría tiene lugar un cambio de mentalidad en la comunidad internacional con respecto a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. La comunidad internacional siente la necesidad de actuar frente a las violaciones de derechos humanos, por lo que se hizo uso de la fuerza por razones humanitarias a través de operaciones militares; no sin recibir críticas alegando que son los países de cierto poder económico los que intentan intervenir en asuntos de países más débiles justificándolo con motivos humanitarios. Pero a pesar del debate existente entre la legalidad y la legitimidad, en los años noventa aparece una normativa de intervención humanitaria con autorización del Consejo de Seguridad, y a partir de ahí es cuando se empieza a elaborar el principio de la responsabilidad de proteger hasta llegar a su adopción en la Cumbre Mundial de 2005.

2.2. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Afganistán 2001-2002. El uso de la fuerza en legítima defensa anticipatoria

Tras los ataques terroristas cometidos el 11S en Nueva York, Washington y Pennsylvania, el Consejo de Seguridad aprobó las Resoluciones 1368 de 12 de septiembre de 2001 y 1373 de 28 de septiembre de 2001, en las que de manera unánime, expresaba su condena a los ataques terroristas y decidía que los mismos constituían una amenaza a la paz y seguridad internacionales reafirmando el derecho a la legítima defensa individual o colectiva que tiene cada país según lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Las acciones del 11S fueron consideradas como un ataque contra la humanidad no solo por el secretario general Kofi Annan y eminentes internacionalistas, sino también por la alta comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos Mary Robinson (*UN Daily Highlights*, 2001). La magnitud y la extrema gravedad de estos ataques hicieron que se alterara el marco legal con respecto al uso de la fuerza y la legítima defensa del artículo 51 de la Carta (Cassese, 2001, p. 996).

En la Resolución 1368 (2001) se insta a los Estados a una colaboración de urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores de ataques terroristas. Con posterioridad, en la Resolución 1373 (2001), de forma vinculante los Estados deben: prevenir y reprimir la financiación terrorista cuando detecten todo tipo de recaudación por cualquier medio con ánimo de perpetrar algún acto terrorista, tipificarlo como delito, congelar activos financieros de cualquier persona que facilite, participe o colabore en cualquier acto de terrorismo, así como prohibir a sus propios ciudadanos facilitar servicios financieros a quienes cometan o tengan intención de cometer actos de terrorismo. Deberán evitar todo tipo de apoyo para impedir el reclutamiento de personas en grupos terroristas, así como el abastecimiento de armas. Para la prevención de todo tipo de atentados terroristas tendrán que adoptar una serie de medidas para facilitar el intercambio de información entre Estados. Los Estados deberán negarse a dar cobijo a quienes cometan o faciliten todo tipo de actos terroristas. También hay que evitar la circulación de terroristas imponiendo controles en las fronteras y velar por el enjuiciamiento y cumplimiento de las leyes para todos aquellos que participen en actos terroristas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2001, S/RES/1373).

Lo destacable de esta resolución es la obligatoriedad del principio de justicia universal de enjuiciar y poner a disposición de la justicia, sean nacionales o no, a aquellos que cometan o participen en actos terroristas. Hasta ahora, las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General eran recomendaciones para asegurar la captura, extradición y enjuiciamiento de quienes perpetraran actos de terrorismo. Como ejemplo, la Resolución del Consejo 1269 de 19 de octubre de 1999 donde se hace un llamamiento a adoptar las medidas necesarias para denegar todo tipo de ayuda a quienes financien, planifiquen o cometan atentados terroristas; también el preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 establece que es deber de todo Estado ejercer su propia jurisdicción penal contra quienes cometan crímenes internacionales. La Resolución 1373 parecería ser una norma internacional con ánimo de convertirse en una disposición normativa más que una recomendación por parte del Consejo de Seguridad a la comunidad internacional.

Se observa como el Consejo de Seguridad pasa de resoluciones de recomendación a decisiones vinculantes y obligatorias, y declara que a aquellos Estados que financien, apoyen o no lleven ante la justicia a personas u organizaciones terroristas se aplicarían las medidas establecidas en el capítulo VII, que van desde sanciones económicas hasta el uso de la fuerza; todo ello supervisado por un Comité del Consejo de Seguridad, integrado

por todos los miembros del Consejo (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2001, S/RES/1373, p. 4), que se establecería para asegurar el cumplimiento de todas estas medidas.

Podría parecer que este comité pudiera convertirse en un órgano de control, pero a la luz del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/RES/60/1, pp. 24-25), en lo referente al terrorismo, las declaraciones son más laxas sin aportar datos nuevos y reafirmando en las declaraciones de la Resolución 1373, aunque en 1999, en la Resolución del Consejo de Seguridad 1267, ya se estableció la creación de un comité especializado en el cumplimiento de las sanciones impuestas a Al-Qaeda y el régimen talibán de Afganistán. En este Comité contra el Terrorismo de la Resolución 1373, entre otras medidas se establece como vinculante que los Estados tipifiquen como delitos graves la financiación, planificación, preparación y apoyo de actos terroristas.

La labor de este comité se debatió profundamente en la Resolución S/PV 4453 de 18 de enero de 2002, en relación a las amenazas a la paz y seguridad internacionales por actos de terrorismo. En palabras de su presidente *sir* Jeremy Greenstock, debido a la imposición vinculante de medidas de la Resolución 1373, el Comité es el que debe supervisar la aplicación de estas medidas; y también añadió lo que no es labor del Comité contra el Terrorismo, ya que el mismo no se constituye como tribunal internacional para juzgar a los Estados (estima que para este tipo de materias hay otros organismos adecuados), por lo que no se busca una definición de terrorismo en el ámbito jurídico, aunque sí definir de manera consensuada los actos que se puedan tipificar de terrorismo. Como tampoco es labor del Comité emitir listas de organizaciones terroristas y cualquier controversia la someterían a consideración del Consejo de Seguridad. El elemento controvertido del debate vino a la hora de intentar establecer una definición de los actos considerados terrorismo.

Hubo Estados que consideraron que, para conseguir mayor eficacia en la aplicación de medidas, sería perjudicial establecer una definición. El representante de Siria llegó a considerar la ocupación extranjera (en alusión al conflicto de Israel) como la forma más brutal de terrorismo, calificando los actos de Israel de terrorismo de Estado, tras lo cual el presidente argumentó que el término terrorismo de Estado no es una definición jurídica internacional aceptada. Se llegó a debatir que los derechos humanos, la justicia social y la democracia constituían elementos preventivos del terrorismo. El representante de Estados Unidos aclaró que tras los atentados del 11S se había cambiado de manera

drástica la concepción de terrorismo y que la llamada lucha contra el terror seguía lo establecido en la Declaración del Milenio. En cambio, para China, el Comité debía centrar su labor en la Resolución 1373 de 2001, tratar a todos los Estados por igual y de esta manera evitar dobles raseros, sin tener que inmiscuirse en cuestiones que van más allá de su mandato.

Tres años después, se aprobó en la Resolución 1535 de 2004, la creación de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, para asesorar y facilitar la asistencia técnica a los diversos países. Y ese mismo año se aprobó la Resolución del Consejo de Seguridad 1566 de 8 de octubre, con el fin de estudiar y aplicar medidas para grupos, personas o entidades terroristas (aparte de las ya mencionadas sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes) y la manera más efectiva de llevarlas ante los órganos jurisdiccionales. El compromiso para afrontar la tarea de la estrategia contra el terrorismo se plasmaría tanto en el Grupo de Alto Nivel (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, A/59/565) como en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, A/RES/60/1), y la Estrategia Global contra el Terrorismo se recogería en la Resolución A/RES/60/288 de 2006 de la Asamblea General.

Como se ha mencionado en el capítulo tercero sobre cuestiones básicas y antes de entrar a considerar el análisis de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta, resulta conveniente, para una mayor aclaración, volver a diferenciar los términos de acción armada *preemption* o anticipatoria y acción armada *preventive* o preventiva. La acción armada anticipatoria es causada por una amenaza inminente, clara y específica cuyos criterios fundamentales son inminencia, necesidad y proporcionalidad. Por el contrario, la acción bélica preventiva está motivada por el temor a una amenaza futura.

La interpretación del artículo 51 dio lugar a un debate entre aquellos que defendían la postura literal y estricta del artículo (descartando por tanto los ataques anticipatorios) y aquellos que sostenían que el artículo 51 no reemplazaba el derecho consuetudinario de una acción armada anticipatoria (Arend y Beck, 1993, p. 722; Kegley y Raymond, 2003). Estos alegaban primero, que el artículo 51 apoyaba de manera explícita el derecho inmanente de un Estado a la autodefensa, el cual incluía el derecho a la acción anticipatoria; ya que el artículo 2.4 de la Carta prohíbe tanto la «amenaza» como el «uso» de la fuerza, y el artículo 51 permite el uso de la fuerza contra violaciones del artículo 2.4, debería entenderse que permite también las acciones anticipatorias (Bowett, 1958, pp. 191-192; Arend, 2003). La segunda razón sería la práctica del derecho consuetudinario, demostrando los criterios fundamentales anteriormente mencionados, y

el caso del Caroline, explicado en el capítulo anterior, dando lugar a la Doctrina Webster. A la luz del artículo 51 y la práctica del derecho consuetudinario, se desprende que las acciones armadas anticipatorias se considerarían como un derecho de legítima defensa (Bellamy, 2009, p. 250).

Continuando con el caso que se está analizando, el concepto tradicional de ataque anticipatorio no se ajustaría a las exigencias actuales de combatir el terrorismo internacional, porque no se distinguen las amenazas terroristas de las tradicionales. El concepto anticipatorio requeriría una reinterpretación de la inminencia (Bellamy, 2009, pp. 243-273). Estados Unidos basó sus alegaciones del uso de la fuerza contra Afganistán declarando que la organización terrorista Al-Qaeda se había refugiado en dicho país, alegando la legítima defensa para responder a los ataques recibidos. La legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas está pensada para el ataque armado que sufra algún Estado por parte de otro. De esta manera según la Resolución 3314 de 1974 en su artículo 3, se define la agresión, siendo independiente de una declaración o no de guerra como la invasión, la ocupación militar o el ataque de un Estado hacia otro. Incluso en el caso que se establece en la letra g del mismo artículo, para el caso de una agresión indirecta cuando un Estado envía en su nombre a bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios para que lleven a cabo actuaciones de fuerza contra otro Estado, este no fue el caso ya que las Fuerzas Armadas de Afganistán no invadieron ni atacaron por ningún medio a Estados Unidos.

Hasta la fecha no se han demostrado pruebas que confirmen que el Estado de Afganistán enviara grupos armados con instrucciones concretas para la organización terrorista Al-Qaeda. Sin embargo, hubo un apoyo por parte del Estado de Afganistán al dar refugio a la organización terrorista. El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, en su artículo 8 establece que se considerará un comportamiento bajo dirección o control del Estado si se observa que un grupo de personas actúa de hecho bajo instrucciones directas del Estado (Asamblea General de Naciones Unidas, 2002, A/RES/56/83).

Si bien es cierto que la red terrorista Al-Qaeda se refugió en el Estado de Afganistán, a la pregunta de si podemos considerar un ataque armado realizado por parte de Afganistán contra Estados Unidos, la respuesta sería negativa ya que el ataque no venía por parte del Estado de Afganistán. La Corte Internacional de Justicia determinó que la legítima defensa individual o colectiva solo puede ser ejercida si un determinado Estado

ha sufrido un ataque armado por parte de otro Estado; en el caso que nos ocupa y basándonos en una lectura estricta de la ley, no se darían estos hechos. Por el contrario, en defensa de la argumentación de haber actuado en virtud de la legítima defensa anticipatoria, habría que decir que Estados Unidos actuaba contra un enemigo que había demostrado claramente la intención de lanzar un ataque y contaba con los medios para hacerlo. Las acciones que se llevaron a cabo fueron consideradas, en parte, como legítima defensa anticipatoria. No se podía eliminar la amenaza real que significaba Al-Qaeda sin eliminar a los talibanes que habían colaborado tanto formal (negándose a cooperar) como informalmente con Al-Qaeda en el terreno (Bellamy, 2009, p. 264).

Para poder interpretar mejor el derecho a la legítima defensa individual o colectiva del artículo 51, debería ser leído junto con el artículo 2.4 de la Carta, donde se prohíbe el uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier otro Estado. Estaríamos hablando en todo momento de relaciones entre Estados, es decir, el ataque armado debe provenir de un Estado hacia otro. Sin embargo, frente a estas afirmaciones, lo que la Carta no habría previsto es la evolución de los actores en el campo de las relaciones internacionales. Por este motivo, y siendo como es el caso de amenazas terroristas habría que considerar un concepto ampliado de ataque anticipatorio. El escenario internacional y el 11S marcaron la aparición de otros actores: las organizaciones terroristas internacionales. Se tendría entonces, para que se pudiera amparar el uso de la legítima defensa bajo el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que considerar a dicho actor como sujeto legítimo (Bellamy, 2009, p. 257).

Habría que destacar el apoyo por parte de la OTAN a la tesis de la legítima defensa anticipatoria propuesta por Estados Unidos al cobijarse bajo el artículo 5 del Tratado Constitutivo del Atlántico Norte, en el que un ataque sufrido contra alguno de sus Estados miembros en Europa o América del Norte se consideraría un ataque contra todos los Estados miembros. Siguiendo el apoyo a la teoría estadounidense de la autodefensa, nos encontraríamos con la afirmación de la Unión Europea a los diez días del atentado, cuando el Consejo Europeo en Sesión extraordinaria de 21 de septiembre confirmaba dando legitimidad a la respuesta americana sobre la base de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad, estando dispuestos cada uno de sus miembros, según sus medios, a tomar parte en las acciones que se determinaran. Según estas afirmaciones, la Unión Europea basaba las actuaciones para la legítima defensa en una resolución del Consejo de Seguridad y no en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas; para este propósito, ante una agresión como sufrió Estados Unidos, se tiene el deber y el derecho de

defenderse, y dado que el derecho internacional no permite el ejercicio de la legítima defensa preventiva, habría que arbitrar otros medios de reacción conforme a la Carta de Naciones Unidas (Pastor, 2004, p. 104).

Después de lo expuesto, se podría resumir que el derecho de Estados Unidos a invocar la autodefensa para justificar el uso de la fuerza en Afganistán fue reconocido por las Resoluciones 1368 y 1373. Igualmente, los ataques terroristas del 11S fueron considerados por la mayoría de juristas como un crimen contra la humanidad. Así, las acciones emprendidas por Estados Unidos recibieron un apoyo generalizado, basadas en una concepción ampliada del término de autodefensa. Tanto la OTAN como la Organización de los Estados Americanos (OEA) calificaron el 11S como un ataque armado dando a Estados Unidos el derecho a responder usando la fuerza militar (Johnstone, 2004, p. 828). En palabras de algún autor, cuando un Estado puede probar la inminencia de una amenaza y la necesidad de la acción, otros estarían dispuestos a aceptar una definición más amplia de autodefensa, aun si se desconocen el momento y el lugar del supuesto atentado terrorista futuro (Cassese, 2001, p. 996). Estados Unidos usó una definición amplia del término ataque armado que incluía incidentes aislados, separados por notables períodos de tiempo, y esta concepción fue aceptada. Asimismo, insistió en que los Estados debían ser considerados responsables de albergar terroristas, estando de acuerdo, en su mayor parte, la comunidad internacional (Simpson, 2004, p. 338).

2.3. La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos (2002 y su revisión 2006) y su concepto de guerra preventiva. Interpretación errónea del uso de la fuerza

Ya en su discurso de presentación a su llegada a la Casa Blanca en enero de 2001, George W. Bush dejaba patente su pensamiento unilateral en lo referente a la política exterior de Estados Unidos. Según el presidente Bush, si antes consistía en una lucha contra el comunismo, ahora se trataría casi de manera unilateral de una lucha contra el terrorismo global. El presidente hizo hincapié en el reforzamiento de la capacidad de defensa y la lucha contra las armas de destrucción masiva. Los brutales atentados del 11S supusieron un giro en la política de seguridad, llevando a la guerra contra el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y los denominados enemigos de la libertad. Los países a los que se refirió expresamente en su discurso de inauguración como enemigos del «eje del mal» eran Corea del Norte, Irán e Irak. Declaró que estos países, al tratar de conseguir armas de destrucción masiva podían proporcionarlas a los terroristas, por lo que podía suponer un gran peligro para la paz internacional; podían, de esta manera, atacar a Estados

Unidos o a sus aliados, y no se podía permitir. De esta manera nació la estrategia de la guerra contra el terror, fijándose en dos documentos clave: el primero de ellos la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, y de manera más específica la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo del año 2003.

En la Estrategia de Seguridad Nacional, Estados Unidos se definía como un país de gran potencia militar y económica, que pretendía conseguir beneficios no solo para sí sino para el resto de la comunidad internacional. Los objetivos principales que buscaba eran la defensa de la paz y las buenas relaciones entre las grandes potencias, y la lucha contra el terrorismo global. Para este equilibrio de relaciones internacionales, se mostraba comprometido en la colaboración con organizaciones internacionales como la ONU, la OMC, la OEA, la OTAN y buscaba de esta manera un equilibrio de paz mediante alianzas y coaliciones entre países aliados.

Entre sus objetivos inmediatos se encontraba acabar con los grupos terroristas internacionales o Estados que prestasen su apoyo o intentasen apropiarse de armas de destrucción masiva, por lo que se hacía eco de lo establecido en la Resolución 1373, en la declaración de las medidas para la abstención del apoyo directo o indirecto al terrorismo, en consonancia también con el artículo 3g) mencionado, relativo al término de agresión de la Resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974. Con la ayuda de países aliados, habría que focalizarse en aquellos Estados que no respetasen los derechos humanos, atemorizaran a su propia población y fueran una amenaza para ella, amén de apoyar e instigar el terrorismo y poder tener armas de destrucción masiva (Estrategia de Seguridad Nacional, 2002, pp. 6-17).

La estrategia recibió considerables críticas por ampliar el concepto de ataque armado y conducir a error cuando calificaba de anticipatorio algo que era preventivo (Johnstone, 2004, p. 832). Teniendo en cuenta los criterios principales del ataque anticipatorio (inminencia, proporcionalidad y necesidad), para la Estrategia de Seguridad Nacional el único que se debería reinterpretar sería la inminencia; viene a decir que se debería permitir que se actuara aun si no hubiera certeza respecto del lugar y el momento del ataque enemigo (Estrategia de Seguridad Nacional, 2002, 15). Algunos autores afirmaron que la estrategia se trataba de un derecho excepcional de guerra preventiva (Wheeler, 2003, p. 191). Empero, en relación con el término de inminencia la Corte Internacional de Justicia, en 1997, dio a conocer la necesidad de aceptar un concepto más flexible de inminencia. Así, reconoció que una amenaza inminente podía estar distante en el tiempo y no obstante ser inminente dependiendo de la probabilidad de la realización y la gravedad del peligro

(Yoo, 2004, p. 752). Sin embargo, esta reinterpretación de inminencia debería ser limitada ya que constituiría uno de los elementos para invocar la legítima defensa.

En el año 2003 se publica la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, cuyo objetivo era crear una atmósfera poco acogedora para los grupos terroristas. Se reflejaba en ella que el enemigo a batir era el terrorismo no solo a través de medios militares sino a través de las ideas que también se mencionaron en el documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2002. Para ello se fijaron cuatro objetivos: el primero, derrotar a los grupos terroristas internacionales, identificándolos y acabando con sus zonas de refugio y con quienes les apoyan y su modo de financiarse; en segundo lugar, negar todo apoyo terrorista, especialmente aquellos países que dan cobertura y cobijo como Irán, Irak, Siria, Libia, Cuba, Corea del Norte y Sudán. En relación a este segundo objetivo, se reclamaba a la comunidad internacional su responsabilidad para combatir el terrorismo, en consonancia con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad y la comisión que se creó para dar cumplimiento a las medidas que se fijaron. En tercer lugar, disminuir las condiciones que los terroristas utilizan para su beneficio como la pobreza, la miseria y los conflictos políticos y regionales, por lo que habría que apoyar y favorecer la economía de mercado y el imperio de la ley. El cuarto y último objetivo se trataría de defender a los ciudadanos norteamericanos (Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, 2003, pp. 11-28).

Cuatro años más tarde se presentó la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006. Aunque seguía con la misma línea teórica de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, ponía más énfasis en el desarrollo de la democracia para conseguir la justicia, la paz y la igualdad. Como en el anterior documento, se fijaban como objetivos, a corto plazo acabar con el terrorismo a través de la fuerza militar, y a largo plazo ganar la batalla de las ideas. Lo destacable en esta ocasión es que frente a las amenazas de aquellos que tuvieran armas de destrucción masiva no se descartaban las acciones de fuerza preventiva (Estrategia de Seguridad Nacional, 2006, pp. 8-16).

Ese mismo año se presentó la versión actualizada de la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo de 2006, con dos objetivos: el primero dar una respuesta inmediata a las amenazas existentes, con el control de armas de destrucción masiva y dificultar la tarea de aquellos países que dan apoyo y albergan a grupos terroristas internacionales; el segundo consistiría en implantar lo que denominaron la democracia eficaz, es decir, eliminar los activos por los que los terroristas se alimentan como son la alienación política, la información equivocada o las llamadas teorías de la conspiración.

Con la democracia eficaz se pretendía que fueran los ciudadanos los que participaran en la sociedad, en el Estado de derecho, para que se llegara a resolver los conflictos de manera pacífica y para que hubiera libertad de expresión y se respetaran los derechos humanos. Es de destacar como en los objetivos de la anterior Estrategia Nacional se encontraba una lucha de ideas a largo plazo, de ahí que tratasen de desmentir actuaciones que llevaran al aumento del terrorismo.

Es interesante resaltar en este documento la comparativa que se establece entre la lucha contra el terrorismo global y la lucha contra el comunismo en la época de la Guerra Fría, y la dualidad que existía entre el bien y el mal de los dos bandos. De esta manera, al igual que en la Guerra Fría se establecieron alianzas estables y duraderas para la lucha contra el comunismo, se tendría que mantener lo mismo para la lucha contra el terrorismo. Las medidas que se proponían eran: el establecimiento de estándares de responsabilidad a nivel internacional y el reforzamiento de las coaliciones entre países, mejorar las medidas de contraterrorismo, desarrollar medidas preparatorias para la ciudadanía en casos de desastres y promover la creación de una comunidad de expertos en contraterrorismo (Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, 2006, pp. 3-17).

En relación a la Estrategia de Seguridad Nacional tanto de 2002 como de 2006, aunque ambas siguen la misma línea política, en el documento de 2006 se percibe un cambio ya que se fija como enemigo el terrorismo global considerado como una ideología. En el documento de 2002, Estados Unidos priorizaba la importancia de cumplir con sus responsabilidades internacionales, reservándose el derecho de a quién (entre sus aliados) apoyar y asistir en la lucha contra el terrorismo. Se desprende en este aspecto, que Estados Unidos unilateralmente se reserva el derecho de injerencia de manera preventiva, al margen de la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad. Es interesante añadir que el concepto de acción militar preventiva o uso de la fuerza preventiva tuvo su influencia en Reino Unido pero no se llegó a incluir en el Manual de Conflictos Armados de 2004, en el que tiene en cuenta como únicas excepciones a la prohibición del uso de la fuerza, la autorización del Consejo de Seguridad, la legítima defensa inmediata de un ataque y excepcionalmente para evitar catástrofes humanitarias como en el caso de Irak en 1991 y Kosovo en 1999 (UK Ministry of Defense, 2004, pp. 2-3). En el documento de 2006 se buscaría una mayor participación de la comunidad internacional, debido a los conflictos en Afganistán e Irak, donde quedaba patente la necesidad de una mayor implicación internacional.

2.4. La guerra de Irak de 2003

Tras los antecedentes mencionados que llevaron a la utilización del uso de la fuerza, se pasa a estudiar el caso concreto de la guerra de Irak en 2003; se analiza el derecho de injerencia como paso previo a la invocación de la responsabilidad de proteger. En el caso de la guerra de Irak de 2003 se toman como objeto de análisis las distintas sesiones de debate del Consejo de Seguridad (de sus cinco miembros permanentes) que tuvieron lugar, así como las resoluciones que se aprobaron. De este modo, en las sesiones se pueden entender los debates argumentativos y diálogos que tuvieron lugar entre los miembros del Consejo de Seguridad, ya que este es el órgano legitimado para autorizar el uso de la fuerza. También, para llegar a determinar que el uso de la fuerza en este caso (es decir, el derecho de injerencia que se ejerce) no es, en ningún modo, a través de la aplicación de la responsabilidad de proteger ni por motivos humanitarios como intentaron argumentar los aliados.

Los miembros partidarios del uso de la fuerza (Estados Unidos y Reino Unido a la cabeza de esta tesis) se centraron como apoyo justificativo en la Resolución 1441 de 8 de noviembre de 2002, aprobada por el Consejo de Seguridad. En dicha resolución se estableció que Irak había incurrido en una violación de sus obligaciones y en concreto de la Resolución 687 de 1991. En esta última resolución se le recordaba la obligación de respetar la prohibición del uso de armas químicas y bacteriológicas, debiendo destruir todos los arsenales de armas químicas, biológicas y misiles balísticos que pudiera tener y comprometiéndose a no desarrollar este tipo de armas y de manera incondicional a no desarrollar armas nucleares. Se estableció un régimen de inspección reforzado y se le dio una última oportunidad para que pudiera cumplir con sus obligaciones de desarme establecidas en la Resolución 687, con un plazo de treinta días para presentar a la Comisión de Naciones Unidas de Observación, Verificación e Inspección (UNMOVIC) una declaración de su programa para el desarrollo de armas biológicas, químicas, nucleares y misiles balísticos. Por ende, las falsedades u omisiones en la declaración que presentara serían constitutivas de una violación grave, exponiéndose a graves consecuencias de seguir insistiendo en no cooperar (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2002, S/RES/1441, pp. 1-5).

Así, en la Sesión de debate de 5 de febrero de 2003 (4701), el secretario de Estado de Estados Unidos Colin Powell presentó pruebas a través de grabaciones realizadas (insistiendo en que provenían de fuentes fidedignas) demostrando de esta manera, a su entender, la posesión de armas de destrucción masiva y su implicación con el terrorismo.

Mencionó de manera específica al teniente general Amir Al-Sa'di, asesor de Hussein cuya labor con los inspectores no había sido otra sino engañar y entorpecer su trabajo para asegurarse de que no pudieran descubrir nada. Sostuvo que así como en 1995 Irak admitió estar en posesión de armas biológicas, todavía continuaba produciéndolas, al igual que las químicas, ya que el antiguo Comité de Verificación que se estableció en 1990 (UNSCOM) demostró la existencia de dichas armas a pesar de la negativa de Irak de haber producido estos agentes químicos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV/4701, pp. 8-15).

Otra de las justificaciones legales en las que se ampararon los países de la operación Libertad Iraquí para el uso de la fuerza fueron los vínculos con el terrorismo internacional que pudiera tener Irak, poniendo en riesgo la paz y seguridad internacionales, volviendo a reiterar lo dispuesto en la Resolución 687 de 1991, punto 32, donde se exigía que Irak no debía permitir ni apoyar ningún acto de terrorismo internacional ni dar cobijo en su territorio a ninguna organización terrorista internacional. De esta manera, en la Sesión de debate S/PV 4701, Estados Unidos quiso demostrar el nexo entre Irak y la organización terrorista Al-Qaeda, declarando la existencia de campamentos de esta organización en Irak, así como diversos encuentros entre miembros del Gobierno iraquí y Al-Qaeda. Estados Unidos creía que debía aplicarse la interpretación sugerida en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, porque Irak representaba una amenaza terrorista indirecta (Bellamy, 2009, p. 269). Por último, alegó violaciones de derechos humanos que el régimen de Hussein había cometido hacia su población, poniendo en riesgo la seguridad humana, y ponía como ejemplos las matanzas cometidas en 1988 contra los kurdos y las limpiezas étnicas contra la población chií.

Con todas las pruebas reunidas mantuvieron que por parte de Irak hubo un esfuerzo sistemático por impedir que los inspectores accedieran a las instalaciones pertinentes para verificar el cumplimiento de la Resolución 1441 de 2002. Por todo ello, sostuvieron que Irak había cometido de nuevo una violación grave y según la Resolución 1441, y que al seguir infringiendo sus obligaciones se exponía a graves consecuencias, por lo que habría que actuar de manera inmediata. En este punto, Estados Unidos justificó el uso de la fuerza por miedo a una posible utilización por parte de Irak de las armas que poseía, y manifestó una responsabilidad de actuar de manera beligerante en virtud de la Resolución 1441 (2002) no para ir a la guerra, sino para preservar la paz y seguridad internacionales (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4701, p. 19).

El representante británico, secretario de Estado para Reino Unido Jack Straw, continuó en la misma línea argumentativa, alegando el incumplimiento por parte de Irak de la Resolución 1441 (2002), transmitiendo una necesidad imperiosa de actuación e instando al Consejo de Seguridad a actuar y asumir sus responsabilidades, apoyando la actuación del Consejo ante amenazas creíbles de uso de la fuerza. Ante esta tesitura el representante de Rusia animó a seguir confiando en el Consejo de Seguridad, que como conducto oficial determinaría si Irak tenía o no armas de destrucción masiva. Ante la falta de tiempo y la premura que alegaron Estados Unidos y Reino Unido, mantuvieron que la Resolución 1441 (2002) tenía por objeto establecer medidas de inspección y revisión en Irak, pero no se concretaba ningún plazo de finalización. Serían los inspectores de la Comisión de Verificación (UNMOVIC) los que tendrían que definir el plazo de duración de las tareas encomendadas.

En relación a la dificultad de las tareas de inspección de la Comisión de Verificación, a pesar de que Estados Unidos alegó que ello suponía un incumplimiento grave de la Resolución 1441, el representante de Siria se preguntó si realmente justificaba una guerra destructiva contra Irak. El representante de Francia, ante los hechos descritos, no descartó el uso de la fuerza, pero siempre dentro de una actuación colectiva como responsabilidad por parte de la comunidad internacional. De todos los hechos descritos, se podría apreciar la antesala de aviso por parte de algunos miembros del Consejo de Seguridad de una acción militar, que en este caso sería tomada en cuenta de manera unilateral (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4701, pp. 19-36).

En la siguiente Sesión de debate en marzo de 2003 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4714), el derecho de injerencia de manera preventiva cobró más consistencia. El presidente de la Comisión de Verificación (UNMOVIC) dejó claro que Irak presentó hasta la fecha pocos informes relativos a la destrucción de sus arsenales y que no se habían encontrado almacenes o instalaciones de armas químicas o biológicas, lo que contrasta con la opinión de Estados Unidos y las pruebas que había presentado. En cualquier caso, la cooperación que Irak parecía mostrar, en palabras del presidente de la comisión era insuficiente puesto que quedaban bastantes dudas por resolver. Los países de la coalición pedían una actuación inmediata de la fuerza, al contrario que algunos de sus miembros que consideraban que era necesario más tiempo para que se pudieran realizar más inspecciones. Es más, algunos miembros del Consejo de Seguridad consideraban que todavía no se había llegado al último recurso del empleo de la fuerza puesto que no se habían agotado todos los medios de manera pacífica para resolver la

situación. Siguiendo esta línea de pensamiento, el representante de Alemania vaticinó que una situación de guerra provocaría una desestabilización de la zona y a largo plazo el terrorismo internacional se fortalecería (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV/4714, pp. 5-13).

Fue el representante de Estados Unidos, el secretario de Estado Colin Powell, quien volvió a alegar el incumplimiento por parte de Irak de la Resolución 1441 (2002) dado que la cooperación no había sido incondicional y que había llegado el momento por parte del Consejo de Seguridad de dar una respuesta contundente. A pesar de que la labor de los inspectores continuaba, demostrando de alguna manera el cumplimiento de la Resolución 1441, los países de la coalición se mostraban partidarios de actuar de manera inmediata alegando todo lo contrario, un peligro inmediato para la seguridad internacional. La impaciencia, sobre todo de Estados Unidos y Reino Unido, por actuar evidenciaba un pensamiento prebélico de uso de la fuerza militar con independencia de lo que decidiera el Consejo de Seguridad. Es decir, podemos interpretar que la intención de los países de la coalición en estos debates previos al conflicto era preparar el camino para una justificación a sus actuaciones (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4714, pp. 28-30).

Justo el día antes del comienzo de la intervención el 19 de marzo de 2003, tuvo lugar la Sesión de debate del Consejo de Seguridad S/PV/4721. Los partidarios del derecho de injerencia presentaron un cuadro en el que no había más opción que el uso de la fuerza. En palabras del representante de Estados Unidos, debido a la falta de compromiso por parte de Irak en el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 1441 (2002), no quedaba más remedio que dejar apartado el programa de trabajo que se venía haciendo y de manera breve se centró en la necesidad de la ayuda humanitaria a la población iraquí. De la misma manera, la representación de Reino Unido dejó patente el hecho del total incumplimiento de Irak a las obligaciones que se le impusieron y que cualquier medida que Reino Unido tuviera que tomar sería de acuerdo a la legalidad internacional y a las resoluciones del Consejo de Seguridad (hay que anotar que en este caso no mencionaba que dichas medidas no serían bajo una resolución de autorización del uso de la fuerza del Consejo de Seguridad, sino tan solo las decisiones del Consejo presentes o pasadas). De este modo, retirar a los inspectores y al personal internacional de la zona, según el representante iraquí, facilitaba de manera inminente una injerencia militar, trasladando una responsabilidad directa al Consejo de Seguridad de lo que pudiera pasar (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4721, pp. 14-23).

Tras emprender la acción militar el 20 de marzo de 2003, las fuerzas de la coalición tuvieron que basar su legitimidad del uso de la fuerza preventiva en la posesión de armas de destrucción masiva y en las conexiones con el terrorismo internacional, dado que según los informes de la comisión de inspección no había pruebas de posesión de armas químicas o biológicas. En la Sesión de debate que tuvo lugar el 27 de marzo de 2003, el representante de Estados Unidos enfatizó que la responsabilidad de las acciones militares recaía sobre el régimen iraquí debido a su incumplimiento, justificando el derecho de injerencia en una respuesta apropiada, legítima y no unilateral. En este último aspecto, basaba su legitimidad en la Resolución del Consejo de Seguridad 687 (1991), en la que se imponían una serie de obligaciones a Irak para la cesación de las hostilidades, y al igual que en el continuo incumplimiento de la Resolución 1441 (2002), se fundamentaban en que el uso de la fuerza quedaba autorizado por la Resolución del Consejo de Seguridad 678 (1990).

Del análisis de esta justificación se desprende que la Resolución del Consejo de Seguridad 678 (1990) para el uso de la fuerza fue con motivo de la invasión de Irak en Kuwait, y no se prevé otro caso distinto. Teniendo en cuenta además que en la Resolución 687 (1991) que alegan los países de la coalición se establecieron las condiciones para un alto el fuego tras la primera guerra de Irak, y si bien es cierto que tras diez años de incumplimientos es cuando el Consejo de Seguridad decide dar otra oportunidad a Irak con la Resolución 1441 (2002), no se puede alegar una Resolución 687 (1991) cuya no respuesta tuvo otra oportunidad en la Resolución 1441 (2002). Asimismo, el representante de Reino Unido justificó las actuaciones de la coalición como un motivo para hacer cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad únicamente dirigidas al régimen responsable de Irak. Como se ve, son alegaciones retóricas sin ningún fundamento jurídico (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4726, p. 26).

En esta interpretación de la justificación, el representante de Estados Unidos envió una carta al presidente del Consejo de Seguridad el mismo día del inicio de las acciones bélicas, el 20 de marzo de 2003, invocando de nuevo la Resolución 687 (1991) puesto que según sus palabras las obligaciones que se impusieron a Irak representaban una condición *sine qua non* para el alto el fuego, y dado que no hubo cumplimiento por parte Irak, se volvería a restablecer la autorización del uso de la fuerza que se otorga en la Resolución 678 (1991). Hay que insistir en que no se puede alegar una resolución en la que se concedió un derecho de injerencia para un caso distinto al que se estaba tratando,

al igual que la Resolución 687 (1991) tuvo, por así decirlo, una ampliación de sus condiciones en la Resolución 1441 (2002). A la luz de lo expuesto en las sesiones de debate, se aprecia por parte de los países de la coalición un intento de buscar una justificación que se convierte en ambigua y sin base legal (2003, S/2003/351, p. 1).

En las sesiones posteriores de debate se discutió el tema de la reconstrucción del país, y de los progresos que se habían conseguido a la luz de la Resolución del Consejo de Seguridad 1483 de 22 de mayo de 2003, con la creación de un Consejo de Gobierno que establecería una constitución y con posterioridad unas elecciones democráticas. En estas sesiones se advertía como los líderes de la coalición reiteraban que las acciones realizadas (a pesar de no contar con la autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza) habían sido realizadas por una colectividad de la comunidad internacional, ello para evitar caer en el unilateralismo (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2003, S/PV.4791, pp. 20-32).

De los datos expuestos se puede decir que en 2003 Irak no cumplía con ninguna de las condiciones para justificar el uso de la fuerza; la imposibilidad de justificar el derecho de injerencia en el caso de la guerra de Irak (2003) es una opinión compartida por la mayoría de la doctrina. En las últimas sesiones de debate (cuando ya la acción militar había tenido lugar) los elementos argumentativos se centraron en una justificación por motivos humanitarios, es decir, se hacía necesario liberar al pueblo de Irak oprimido por un régimen político con constantes violaciones de derechos humanos. Es entonces cuando los miembros de la coalición sometieron a debate del Consejo de Seguridad la necesidad de una responsabilidad por parte de la comunidad internacional ante las amenazas a la seguridad internacional que suponían las violaciones de derechos humanos; que no se refieren a las amenazas a la seguridad humana de las que venimos hablando en esta tesis, puesto que no se dan los elementos para justificar la responsabilidad de proteger. Una intervención humanitaria en base a los principios de la responsabilidad de proteger se basaría en la imposibilidad de poder actuar o la negativa a actuar por parte del Estado, y ante ese impedimento que el Estado no puede o no quiere salvar para proteger a su población es cuando la comunidad internacional actuaría, ante una amenaza a la seguridad humana; pero siempre bajo el respaldo del Consejo de Seguridad para evitar acciones unilaterales.

De los debates mencionados se desprende que los aliados no tenían como principal preocupación los motivos humanitarios. El problema de entender la intervención en Irak no se trataría tanto de definir los motivos sino más bien de encontrar los argumentos

humanitarios. En este caso se justificaba una intervención humanitaria para liberar al pueblo de Irak de un régimen político y no por una amenaza a la seguridad humana. La ausencia de una emergencia humanitaria en formación o inminente es lo que evidenció que el Consejo de Seguridad no considerara que la situación en Irak fuera una amenaza para la paz y seguridad internacionales por razones humanitarias (Vesel, 2004, p. 56).

La guerra de Irak de 2003 supuso la aplicación práctica de la guerra preventiva, rechazada tanto por la Carta de Naciones Unidas como por el informe del secretario general de 2005, dado que la responsabilidad debe ser internacional. Por ello, la guerra preventiva que se justificó para hacer uso de la fuerza en Irak rompería con el principio de la responsabilidad de proteger; se tendría que dar responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional en casos en los que esté amenazada la seguridad humana. Tendría que haber habido una escalada tal de violaciones de derechos humanos que hubiera incluido asesinatos masivos y/o limpieza étnica.

2.5. Conclusiones

Algunos autores apuntan la dualidad moral que existe en algunos Estados liberales con respecto a la idea de una intervención no autorizada por el Consejo de Seguridad que fuera legítima en casos de emergencia humanitaria, como el caso mencionado de la intervención en Kosovo en 1999. ¿Se debería entonces entender la intervención humanitaria como la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional a la población en riesgo o se entendería como un caballo de Troya para legitimar cualquier derecho de injerencia?

En Afganistán hubo una aceptación generalizada de legítima defensa anticipatoria aunque no se cumplía con los criterios tradicionales de identificar el momento y el lugar en el que se manifestaría la amenaza de Al-Qaeda. El caso de la guerra de Irak (2003) se presentó más problemático e inexacto, ya que principalmente los argumentos que justificaron la intervención fueron: las permanentes violaciones de la Resolución 687 (que había puesto fin a la guerra del Golfo de 1991), las violaciones de derechos humanos por parte del régimen de Hussein y la amenaza que representaba para Estados Unidos y sus aliados. De esta manera fueron constantes los intentos por parte del Gobierno de Estados Unidos por justificar la invasión de Irak como un acto de defensa anticipatoria cuando en realidad se trataba de acciones preventivas (Weisman, 2003).

Fueron varios los motivos que demostraron el impacto que pudiera tener la llamada guerra contra el terror y la guerra de Irak sobre el derecho de injerencia por razones

humanitarias. Por un lado, estaría el punto de vista de aquellos Estados que solo intervendrían en este derecho de injerencia humanitaria cuando sus intereses nacionales estuvieran en riesgo; para otros, los intereses nacionales y los motivos humanitarios habrían sufrido una fusión desde el 11S. La guerra de Afganistán mostró claramente el vínculo existente entre el terrorismo y un Estado fallido. La obligación estratégica de prevenir el terrorismo implicaba una obligación por motivos humanitarios de prevenir un Estado fallido, de ahí la fusión de los dos factores.

La doctrina utilizada por Estados Unidos del uso de la fuerza en respuesta a los atentados del 11S habría minado el significado del respeto a la soberanía de los Estados, principio reconocido por la Carta de Naciones Unidas. Teniendo en cuenta el punto de vista de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIIS), Thomas Weiss, director de la misma, argumentó que la voluntad de actuar en casos de intervención humanitaria se había evaporado por la obsesión de Estados Unidos con Afganistán, Irak y la guerra contra el terror (Bellamy, 2005, pp. 33-38). Cabe agregar que la justificación del derecho de injerencia por motivos humanitarios en la guerra de Irak fue considerada como un abuso; en palabras de Gareth Evans (miembro de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados), fueron motivos pobres e inconsistentes, que se contradicen con las razones por las que nació este principio de intervención humanitaria (Gareth, 2004, pp. 59-82).

3. CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: EL DERECHO DE INJERENCIA Y EL USO DE LA FUERZA

Las injerencias en Kosovo (1999) e Irak (2003) son los antecedentes del concepto de responsabilidad de proteger, en el que se deben poner en práctica nuevas medidas que suponen romper con los principios de no injerencia y soberanía territorial que marca el artículo 2 de la Carta, y que sea reconocido por el Consejo de Seguridad como necesario. La responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional rompe con el principio de no injerencia en asuntos internos de un Estado, precisamente porque las amenazas a la seguridad humana dejan de ser jurisdicción interna de un Estado cuando no protege a la población. Por poner un ejemplo de la importancia del principio de no injerencia y del respeto a la soberanía territorial, en los debates del Consejo de Seguridad sobre la aprobación de la Resolución 1199 (1998), China estimó que ante todo está el principio de no injerencia y el respeto a la soberanía territorial, por lo que el asunto de Kosovo era un asunto interno.

Uno de los temas controvertidos y que se debe analizar especialmente en la responsabilidad de proteger es el uso de la fuerza que realice la comunidad internacional para actuar, en aras de proteger la seguridad humana. La comunidad internacional es consciente, y así ha quedado reflejado, de que el derecho de injerencia o el uso de la fuerza deben ser utilizados en última instancia, puesto que antes estarían una serie de sanciones que no implican medidas de injerencia militar. De esta manera, a la luz de los casos analizados hay un choque de intereses entre la legítima defensa colectiva (donde prima la seguridad internacional) y la intervención humanitaria (cuando está en riesgo la seguridad humana de los individuos); tampoco el fin y objetivo último que tienen es el mismo. En el caso de estudio de la guerra de Irak de 2003, primero se alegó la legítima defensa colectiva y con posterioridad la intervención humanitaria. En cualquiera de los dos casos estudiados (Kosovo e Irak) no se puede hablar de una aplicación de la responsabilidad de proteger ya que no se dan las directrices que posteriormente marcarán las distintas resoluciones de Naciones Unidas para aplicar el derecho de injerencia en base a esta responsabilidad.

Es evidente que el concepto de responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional es un derecho de injerencia por motivos humanitarios, que son por así decirlo *numerus clausus*, y para que haya una aplicación efectiva tiene que existir una responsabilidad penal del individuo. Es decir, tiene que haber órganos jurisdiccionales penales, subsidiarios de Naciones Unidas y de carácter permanente que puedan juzgar la responsabilidad penal de los sujetos que cometan actos de violación de derechos humanos.

El inconveniente de esta responsabilidad de proteger es que prima el derecho de no injerencia en asuntos de orden interno debido a la defensa de la soberanía de los países. Está claro que gracias a la evolución del concepto de seguridad humana, donde la seguridad del individuo está por encima de la soberanía territorial, la seguridad de los individuos se encuadra dentro de la protección internacional, dado que si los Estados no protegen será entonces la comunidad internacional la que lo haga. La responsabilidad de proteger debería ser un principio universal ante el derecho de no injerencia, en caso contrario es difícil su invocación.

El problema con la responsabilidad de proteger es hacer uso de la fuerza. De partida, hacer uso de la fuerza invocando esta responsabilidad de proteger tiene que tener autorización del Consejo. La participación de la OTAN en Kosovo no se consideró una operación de lo que más tarde se denominaría responsabilidad de proteger ya que no tenía

autorización del Consejo, pero sí tenía motivos humanitarios para hacer uso de la fuerza. El caso de Irak no es un derecho de injerencia por motivos humanitarios, sería más un intento de legítima defensa colectiva, pero para ello tendría que haber un ataque inminente por parte de un Estado. La legítima defensa colectiva y la intervención humanitaria se basan en el uso de la fuerza, pero con finalidades distintas.

Hacer extensiva la legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas para justificar una intervención humanitaria sin autorización previa del Consejo de Seguridad supone buscar un motivo para eludir la autorización previa del Consejo, puesto que la legítima defensa se piensa para casos en los que un Estado sufriera un ataque armado y no para violaciones flagrantes de derechos humanos. Se puede entender que se da un hecho crítico de emergencia como es que un Estado sufra un ataque armado o que se den violaciones de derechos humanos, pero una intervención humanitaria no se puede amparar en el artículo 51 de la Carta puesto que no ha habido ataque armado.

Algunos autores, tras la guerra de Irak, han llegado a diagnosticar la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de un mundo globalizado con los nuevos Estados fallidos o bien la necesidad de defender el derecho de injerencia bajo el paraguas de la Carta de Naciones Unidas. La paradoja con la que nos encontramos es que aparecen nuevos actores en la escena internacional y que son los grupos terroristas internacionales que operan al margen del control de los Estados. Así, los Estados hacen frente a esta nueva amenaza con respuestas del derecho internacional antiguas, teniendo que reinterpretar el concepto de ataque anticipatorio como fue el caso de los ataques terroristas del 11S. Y así, el único derecho de legítima defensa que se permite según Naciones Unidas es la defensa anticipatoria; este es el único marco aceptable, ya que no se puede permitir que 193 (los miembros de Naciones Unidas) países juzguen ellos mismos la manera en la que pueden hacer uso de esas defensas e iniciar ataques y hacer uso de la fuerza.

De partida (ya que se sitúa en primer lugar en la Carta de Naciones Unidas) está el principio de no injerencia en asuntos internos de un Estado, y aunque no se amparan las violaciones de derechos humanos, ello no es óbice para que el Consejo de Seguridad tome medidas coercitivas según el capítulo VII. Una de las hipótesis que se plantean en esta tesis es que, para que haya una aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger internacional, se debería establecer como principio general la aplicación de la responsabilidad de proteger por encima del principio de no injerencia, ya que se trataría de una intervención humanitaria. Teniendo en cuenta que los principios recogidos en el

artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas son normas de *ius cogens* y según lo dispuesto por el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su modificación solo es posible mediante otra norma de igual carácter; por ello, para dar aplicación a la responsabilidad de proteger se deberían modificar las acciones (no siendo necesario modificar la Carta) que llevarán a poder implementar esta responsabilidad.

CAPÍTULO 5. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA CRISIS DE LIBIA EN 2011

En este capítulo de la investigación se estudia el caso de la crisis de Libia en 2011, ya que es considerado como la primera referencia de la aplicación de la responsabilidad de proteger. De esta puesta en práctica se puede plantear como las nuevas operaciones de protección humana dan como resultado un modelo de protección que se adapta a las circunstancias del caso y un nuevo tipo de excepción al uso de la fuerza. Por el contrario, en este análisis también se reflejan las deficiencias a la hora de poner en práctica la responsabilidad de proteger. Atendiendo a estas consideraciones se toman como fuentes principales de estudio las Resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) aprobadas por el Consejo de Seguridad, y los debates previos a la aprobación de estas resoluciones.

1. LA CRISIS LIBIA: LOS HECHOS

1.1. Libia hasta el estallido de la crisis

Muammar al Gadafi llevaba alrededor de cuarenta y dos años en el poder tras el golpe de Estado en septiembre de 1969 al derrocar al rey Idris I. La Constitución de 1951, que garantizaba ciertos derechos humanos, fue abolida por Gadafi y con posterioridad fue derogada la ley *sharía* en 1971. En 1977 se aprueba el denominado *Libro verde* conteniendo las ideas revolucionarias y de gobierno. La Corte Suprema libia no tenía competencias para pronunciarse sobre cuestiones constitucionales y normativas. El sistema de poder se basaba en un sistema de partido único, la Unión Árabe Socialista y estaba centralizado en la persona de Gadafi, siendo él mismo secretario general de dicho partido. En 1972 se establece la prohibición de cualquier partido político y asociación con fines políticos.

Con estas líneas generales parece ser un sistema incompatible con un Estado de derecho basado en la separación de poderes, el imperio de la ley y los principios de igualdad para todos. Las violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen libio hasta este momento eran conocidas por la comunidad internacional, pero a pesar de que se comunicaron algunas deficiencias ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones

Unidas, no hubo una denuncia por parte de la comunidad internacional realmente efectiva (Amnistía Internacional, 2010).

La ironía viene dada porque Libia había firmado los siguientes acuerdos de protección de derechos fundamentales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres de 1979, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes de 1984, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, en vigor desde 2002 y ratificado por Libia en octubre de 2004. Asimismo, Libia es parte de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y del Protocolo de los Derechos de la Mujer en África desde 2004 (López-Jacoiste, 2011).

Hay que subrayar como Libia hasta las revueltas había alcanzado cierto nivel de desarrollo, conseguido por una serie de reformas económicas a partir de 2004, gracias a sus campos de petróleo y gas y las exportaciones que estos generaban. El 97 % de las exportaciones libias procedían del petróleo y del gas, siendo el tercer exportador de petróleo y gas a la Unión Europea. Empresas del sector energético francesas, británicas, italianas, españolas y chinas estaban instaladas e invertían en el país, por lo que cuando estalla la crisis, los rebeldes tienen interés en controlar los campos de petróleo. De esta manera, no solo se trata de revueltas de opositores al régimen reclamando libertades sociales (Estado del Mundo, 2005).

Sin embargo, hay que preguntarse cómo es posible la paradójica situación de que a pesar de las violaciones de derechos humanos, Libia formase parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Podría responderse que el cambio de política más aperturista y las reformas económicas que realizó Gadafi a principios de 2000 facilitaron un aumento de las relaciones comerciales con los principales países de la Unión Europea, por ejemplo, exportando armas y bienes, dado que desde 2004 no había ningún embargo ni sanción para Libia por parte de la Unión Europea. Este clima de positivismo favoreció que los países miembros de la Asamblea General votaran a favor de Libia para formar parte del Consejo de Derechos Humanos en 2010, lo que representaba una hipocresía por parte de la comunidad internacional, ya que era de sobra

conocida la represión que se ejercía con los ciudadanos en Libia (Amnistía Internacional, 2010); en un comité que trataba asuntos de derechos fundamentales de la población Libia tenía poco que aportar y más que perfeccionar (Ferret, 2012, p. 12).

Habría que interpretar esta situación como el afán e interés de Libia por querer ser aceptada por la comunidad internacional, de tal grado que cuando presentó su candidatura para formar parte del Consejo de Derechos Humanos, declaró que cumplía con todas las obligaciones de los derechos fundamentales y el Estado de derecho, habiéndose ratificado en todos los tratados relativos a estos (A/64/773, 2010). De esta manera, en la votación donde fue aceptada consiguió 155 votos a favor de 192 en total (Ferrer, 2012, pp. 13-56).

Quedaba plasmada la falsedad que se daba en ciertas situaciones de diplomacia internacional, teniendo lugar un juego de intereses políticos. Los países occidentales daban la espalda y preferían no mirar la realidad de la situación de la población en Libia, dado que prevalecían intereses económicos y era preferible guardar silencio.

1.2. Evolución del conflicto

La llamada Primavera Árabe iniciada en diciembre de 2010 en Túnez se fue extendiendo poco a poco a otros países árabes como Egipto, Siria, Bahreín y otros Estados. Todas estas revueltas provocaron la caída de los regímenes totalitarios de Ben Ali en Túnez y Mubarak en Egipto. En este contexto, el 10 de enero de 2011, el Gobierno libio aprobó una serie de medidas en las que se retiraron ciertas subvenciones a productos de primera necesidad aumentando de esta manera los precios. A los cuatro días, se sucedieron fuertes protestas en las ciudades de Al Bayda, Bani Walid y Bengasi, debido a la renuncia del Gobierno a la construcción de unas viviendas. La situación se agravó cuando el 15 de febrero y ante estas manifestaciones fueron veinte las personas detenidas, cuatro los fallecidos y catorce heridos. Al día siguiente es detenido el abogado de derechos humanos Fethi Tarbel, lo que trajo como consecuencia más protestas en Bengasi con el resultado de dos personas muertas y numerosos heridos.

Tras estos hechos, la comunidad internacional urge al Gobierno libio a respetar la libertad de expresión de los manifestantes y los derechos humanos. A partir de aquí, los hechos se sucedieron con bastante celeridad. Resulta sorprendente como tras las protestas, la oposición y los grupos rebeldes se hacen con material militar con bastante rapidez, obteniendo armas del asalto a los cuarteles en las zonas donde van tomando el control. En poco tiempo se pasa de una situación de protestas de la población a un conflicto armado interno, de los calificados así por el artículo 1.2 del Protocolo II de 1977 de los

Convenios de Ginebra (Mangas, 2011); lo que lleva a pensar que estas manifestaciones no eran tan espontáneas como se pensaba, considerando que las fuerzas rebeldes que dirigieron el levantamiento habían buscado también controlar los campos de petróleo del país (Bermejo, 2011). Es muy posible que los grupos opositores al régimen ya estuvieran organizados y preparándose para iniciar las revueltas, siendo posteriormente favorecidos por las deserciones de miembros de las Fuerzas Armadas y del Gobierno, a diferencia de las revueltas en Túnez y Egipto donde el Ejército no tomó partido (Echeverría, 2011).

El 21 de febrero dimite el ministro de justicia Mustafá Abul Jalil, por el uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes, así como el embajador libio en India Ali Al-Essawi. De la misma manera dimite el embajador libio ante Naciones Unidas Ibrahim Dabais, pidiendo a la Corte Penal Internacional que investigue al líder libio por crímenes contra la humanidad. A fecha de 19 de febrero de 2011 los muertos por las protestas ascienden a ochenta y cuatro, la guerra civil ya era un hecho. El 21 de febrero aviones militares afines al Gobierno libio bombardean ciertos aeropuertos y objetivos militares del este del país. El hijo de Gadafi, Saif al-Islam, emitió un discurso por televisión declarando que lucharían hasta el último hombre y mujer a la vez que se vetaba la entrada de prensa extranjera y se cerraba Internet.

En estas fechas el discurso bélico se acrecentaba y el mismo Gadafi amenazaba con ejecutar a todos aquellos que fueran en contra del régimen asegurando que no se marcharía de Libia y que moriría como un mártir. A 24 de febrero los rebeldes controlaban Bengasi, Tobruk y Misrata y avanzaban hacia Trípoli. Pero de manera inesperada para la comunidad internacional, en una semana, grupos de mercenarios y tropas leales a Gadafi retomaron el control sobre el terreno en la mayoría de las ciudades. Es entonces cuando la comunidad internacional se empieza a focalizar en el conflicto libio, ya que Gadafi estaba dispuesto a defenderse al precio que fuera y frente a todos. La comunidad internacional denunciaba la violencia que se ejercía contra los opositores, y cada vez más apoyaba un cambio de régimen (Bermejo, 2011).

A finales de febrero los combates se acrecientan y Bengasi, ciudad situada al este del país, estaba bajo control de los rebeldes. Brega y Adjabiya son fuertemente atacadas por las fuerzas gubernamentales; y Misrata, ciudad al este de Trípoli, es bombardeada. De esta manera, el 26 de febrero el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 1970, declarando el embargo y adoptando una serie de sanciones. El 27 de febrero las fuerzas rebeldes se reagrupan constituyendo el Consejo Nacional de Transición, que representa a las ciudades controladas. Inicialmente establecieron su sede

en Bengasi, segunda ciudad del país, para que tuviera la función de administración gubernamental y municipal de las ciudades liberadas por la oposición; no obstante, después de la batalla de Trípoli, trasladaron su sede a esta ciudad.

En las primeras semanas de marzo el contraataque de las fuerzas de Gadafi frena la ofensiva rebelde. En las ciudades de Zauya y Ras Lanuf, Gadafi intensifica el asalto con artillería y aviación para conquistarlas. En este estado de la situación, la comunidad internacional parece despertar y empieza a reclamar con voz más alta una respuesta tajante. Francia y Reino Unido son quienes piden establecer una zona de exclusión aérea; incluso el representante francés mencionó la idea de una implicación de manera unilateral de la OTAN (Arteaga, 2011). En estas semanas es cuando los hechos se precipitan. El 7 de marzo la OTAN refuerza la vigilancia con los AWACS. Teniendo en cuenta que las fuerzas de Gadafi estaban ganando terreno, el Consejo Nacional de Transición, habiéndose declarado único representante de Libia, propone a Gadafi un plazo de 72 horas para detener los ataques sobre las ciudades de Misrata y Ras Lanuf que estaban siendo sitiadas. Proposición insólita, puesto que Gadafi estaba ganando terreno y ya había declarado públicamente que no iba a abandonar el poder. Como insólita era la idea de que el líder libio a estas alturas del conflicto depondría las armas. Todo conduce a la idea de que los rebeldes ya sabían que contaban con el apoyo de algunos países y la intervención en el conflicto estaba en curso.

El 10 de marzo la OTAN aumenta su despliegue naval preparándose para una posible intervención; Francia y Reino Unido reconocen al Consejo Nacional de Transición como único interlocutor válido. En este contexto, los países partidarios de la zona de exclusión aérea querían ir más allá. Sin embargo, aunque en un principio la propuesta que Francia y Reino Unido plantearon ante el Consejo de Seguridad no se veía como factible, gracias al apoyo de la Liga Árabe la situación dio un giro de 180 grados. Con todo ello, el 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973 en la que incluye un alto el fuego, una zona de exclusión aérea y la adopción de las medidas que fuesen necesarias para proteger a los civiles. Por consiguiente, la intervención armada internacional se inició para hacer cumplir esta resolución. Con todo esto, las fuerzas de Gadafi tuvieron que hacer frente a los bombardeos de la OTAN y el apoyo de esta a los rebeldes les ayudó en su avance, controlando de esta manera la zona petrolera de Brega y Misrata. El 20 de agosto los rebeldes cercaron Trípoli y la OTAN bombardeó el cuartel general de Gadafi y un aeropuerto. A los dos días los rebeldes ya controlaban buena parte de la capital libia.

El Consejo Nacional de Transición es reconocido oficialmente por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 2009 el 16 de septiembre de 2011, aunque la constitución de este órgano como Gobierno provisional libio representaba serias dudas, ya que entre los rebeldes había gran diversidad ideológica con muy poca experiencia en procesos democráticos (Arístegui, 2011). Tanto es así que, en agosto de ese mismo año, los diarios franceses *Le Monde* y *Libération* dan a conocer como uno de los líderes rebeldes a Abdelhakim Belhakim, un yihadista fundador del Grupo Islámico Combatiente Libio que había sido detenido por los servicios secretos americanos en 2003 y encarcelado con posterioridad por Gadafi, por lo que surge recelo e incertidumbre al pensar que Al-Qaeda pudiera estar entre los rebeldes. Aun así, el éxito de los rebeldes gracias al apoyo de la comunidad internacional se produce. En octubre Sirte, la última ciudad en manos de las tropas aliadas de Gadafi, cae en manos de los rebeldes. El exlíder libio, que se encontraba oculto en la ciudad es apresado y asesinado.

A fecha de mayo de 2018 Libia es un país dividido sin conseguir unificación y estabilidad. Con dos parlamentos rivales apoyados por un lado por el Ejército Nacional Libio y por otro por el Gobierno de Unidad Nacional que se formó bajo auspicio de Naciones Unidas, también están las milicias apoyadas por islamistas. A pesar del desconcierto y el caos, la Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) sigue trabajando para poder establecer unas elecciones generales y legislativas en diciembre (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2018, S/2018/429).

2. CONSIDERACIONES A LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES 1970 (2011) Y 1973 (2011)

Las respuestas concretas de la comunidad internacional ante el conflicto libio se dan a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 de 26 de febrero de 2011 y 1973 de 17 de marzo del mismo año. En esta parte del capítulo se examina si estas resoluciones fueron realmente efectivas para poder aplicar la responsabilidad de proteger a la población. Es un hecho la rapidez con que se actuó: desde el 26 de febrero con la Resolución 1970 donde se imponen medidas no coercitivas, hasta el 17 de marzo donde se hace uso de la fuerza con la Resolución 1973, transcurren 18 días aproximadamente. Por una parte, es positivo que el Consejo de Seguridad actúe a favor de la población de manera proactiva para evitar males mayores, pero, por otro lado, sus actuaciones ponen en duda el verdadero objetivo de la responsabilidad de proteger; aunque es cierto que no haber hecho nada hubiera sido peor y la población civil hubiera sufrido más.

2.1. La Resolución 1970 (2011). Rápida actuación tras los hechos. ¿Por qué en ese momento?

La situación en Libia a mediados de febrero de 2011 era de conflicto armado interno. Esta situación preocupaba a la comunidad internacional y especialmente a los países colindantes. El 22 de febrero, el Consejo de la Liga de los Estados Árabes se reunió con carácter urgente y denunció los delitos cometidos en Libia contra aquellos que se manifestaban pacíficamente. Asimismo, condenaba la utilización de mercenarios extranjeros que Gadafi hizo traer para atacar a la población (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/PV.6491, p. 4). No respondiendo a este llamamiento decidieron la suspensión de Libia de la Liga de los Estados Árabes. Al día siguiente el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA) realizó la misma condena. Por qué la Liga de Estados Árabes tomó la iniciativa en este conflicto cuando es sabida su oposición a las intervenciones humanitarias, es una cuestión que hay que responder con una serie de motivos y antecedentes políticos, y no tanto con razones jurídicas del derecho internacional humanitario (Bermejo, 2011, p. 21).

Para explicar estos motivos hay que destacar que el Consejo de la Liga de los Estados Árabes, reunido con carácter de urgencia, fue dirigido por países afines a Estados Unidos y sobre todo tuvo lugar en El Cairo, donde había un nuevo Gobierno egipcio tras la caída de Mubarak; los aires de renovación de la Primavera Árabe egipcia llegaron a la reunión.

Otro de los motivos son las malas relaciones que Gadafi tenía con los Estados del Golfo, especialmente con Arabia Saudí. En marzo de 2003, en la Cumbre Árabe de Sharm el Sheij en Egipto, el príncipe heredero saudí Abdullah y Gadafi cruzaron fuertes acusaciones. Gadafi criticó a Riad por la «hospitalidad» concedida por Arabia Saudí a las tropas de Estados Unidos y declaró que el príncipe saudí era un producto generado por Reino Unido y Estados Unidos, cuyo pasado estaba hecho de mentiras. También, el líder libio había sido un importante donante de la Unión Africana (UA): las misiones de paz de la Unión Africana (UA) en Darfur (Sudán) y Somalia estuvieron financiadas parcialmente con dinero libio, lo que explica la gran influencia de Gadafi en la organización. Sin embargo, generaba gran desconfianza entre los países africanos, entre otras razones por haber financiado y ayudado económicamente a regímenes autoritarios. Como ejemplos estarían la intervención en la guerra civil de Chad que enfrentaba a los musulmanes del norte con los cristianos del sur, y su apoyo militar al dictador de Uganda Idi Amin, musulmán en un país donde la población era mayoritariamente cristiana. Además, financió a Foday Sankoh, líder del Frente Revolucionario Unido de Sierra

Leona, uno de los señores de la guerra más sangrientos de África Occidental, durante la guerra civil de 1991. Se comprende ahora por qué cuando estalla el conflicto Gadafi contaba con más opositores que partidarios en la Liga de los Estados Árabes y en la Unión Africana (UA).

Como última razón se diría que fue una combinación de solidaridad humanitaria y oportunismo. Mientras la cadena de televisión Al-Jazeera relataba los abusos hacia la población libia y cómo se movilizaban grupos de opositores hacia el norte de África, la opinión pública dentro del mundo árabe demandaba una actuación (Bellamy y Williams, 2011, p. 842); de cara a la opinión pública la impopularidad de Gadafi se incrementaba. De hecho, algunos Gobiernos de Oriente Medio como es el caso de Líbano, y para desviar la atención sobre ellos, tomaron parte muy activa a la hora de la aprobación de las Resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) (S/PV.6491, 2011, p. 4).

De esta manera, fue el dinamismo que mostró la Liga de los Estados Árabes como organismo regional, sumado a algunas declaraciones que realizaron algunos países como Líbano, lo que abrió la vía para que la comunidad internacional iniciara los debates en el seno del Consejo de Seguridad y actuara conjuntamente. En este punto, analizando la teoría de la responsabilidad de proteger, en concreto las medidas de alerta temprana (mencionadas tanto en el informe del Grupo de Alto Nivel A/59/565 de 2004 como en el informe del secretario general A/64/864 de 2010, precisamente referidos a la alerta temprana), se observa como estas no tuvieron lugar.

Para una mayor aclaración, según este último informe, convendría precisar como los mecanismos existentes de reunión y análisis de información con fines de alerta temprana (como la Sección de Alerta Temprana y Planificación para Imprevistos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, o la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio), no enfocaron la información desde el punto de vista de la responsabilidad de proteger. Es más, en el Informe A/65/877 del secretario general de junio de 2011 (meses después de la aprobación de las Resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) sobre *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*), este mencionó como efectivamente los asesores especiales sobre prevención del genocidio y responsabilidad de proteger hicieron declaraciones públicas sobre la situación de Libia y remitieron una evaluación al secretario general, pero la función de los mecanismos de alerta temprana no se dio (A/65/877, 2011, p. 9). Es más, como se ha mencionado en la evolución de los hechos,

Libia de manera sorprendente formaba parte del Comité de Derechos Humanos y hasta entonces no se habían denunciado las atrocidades cometidas por su régimen.

2.1.1. ¿Es un caso de responsabilidad de proteger?

De acuerdo con lo que estaba sucediendo en Libia la siguiente pregunta sería si se podría considerar una actuación bajo la responsabilidad de proteger. Vemos como en la Resolución 1970 (2011) se actúa teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 de la Resolución A/RES/60.1 de 2005 y el tercer pilar de la Resolución A/63/677 de 2009. Según el informe del Consejo de Derechos Humanos, los ataques contra la población podían constituir crímenes de lesa humanidad y las autoridades libias no solo no estaban protegiendo a su población, sino que la estaban bombardeando. Causa cierta extrañeza que en la Resolución 1970 (2011) no se dieran cifras ni datos concretos de las violaciones de derechos humanos. Por el contrario, las informaciones que llegaban en ese momento venían sobre todo de los medios de comunicación extranjeros. Lo problemático del asunto viene dado porque dicho informe fue publicado el 1 de junio, meses después de las actuaciones del Consejo de Seguridad (A/HCR/17/44, 2011), aunque también es lógico pensar que ante el conflicto interno que estaba sucediendo, el Consejo de Seguridad no esperara al informe de la comisión para tomar una decisión.

En cualquier caso, los consejeros especiales para la prevención del genocidio y para la responsabilidad de proteger sí hicieron mención expresa a esta responsabilidad de proteger a la población según los informes que recibían, porque la población estaba sufriendo ataques procedentes del Gobierno libio. Incluso el alto comisionado para los derechos humanos mencionó que en Libia se podrían estar cometiendo crímenes de lesa humanidad, lo que provocó que se remitiera la cuestión al fiscal de la Corte Penal Internacional para que iniciara una investigación (A/65/877, 2011, p. 9).

Con todo esto, el 26 de febrero de 2011, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución S/RES/1970 (2011), y entre las principales medidas a tomar se destacarían:

1. El fin de la violencia y la represión y el respeto a los derechos humanos.
2. La rendición de cuentas de los responsables de la violencia, remitiendo la cuestión a la Corte Penal Internacional.
3. Embargo de armas, municiones y cualquier tipo de material militar. Se incluye al personal mercenario armado.

4. Prohibición de viajar a los principales dirigentes libios a cualquier país miembro de Naciones Unidas, y la congelación de activos de las autoridades libias designadas en el anexo de la resolución.

Con relación a la congelación de activos que menciona la resolución hay que decir que Estados Unidos se adelantó, y el día antes de la resolución (el 25 de febrero) decidió congelar los fondos libios propiedad de la familia de Gadafi del Banco Central libio y de fondos soberanos, llegando a sumar aproximadamente unos 32 000 millones de dólares (*The Wall Street Journal*, 26 de febrero de 2011). Se entendería que Estados Unidos dejaba de reconocer a Gadafi como legítima autoridad del Gobierno libio, lo que se podría considerar como un adelanto de lo que iba a suceder en pocas semanas.

2.1.2. El debate que originó cierta controversia

De este modo, en el debate posterior a la aprobación de la Resolución 1970 (2011), la representante de Estados Unidos reiteró la falta de legitimidad de Gadafi, ya que el único medio que tenía para permanecer en el poder era a través de la violencia, por lo que debía abandonar el país. Incluso el secretario general al final del debate expresó su deseo de que hubiera una transición con un nuevo sistema de gobernanza con la aprobación y consentimiento del pueblo (S/PV.6491, 2011, pp. 4-8). Es decir, desde un principio a pesar de la responsabilidad de proteger a los civiles, algunos países e incluso el secretario general ya pedían un cambio de régimen; entendían que para poder proteger a los civiles de las atrocidades cometidas por el Gobierno libio sería necesario un cambio de régimen.

La relación entre la responsabilidad de proteger y el cambio de régimen siempre ha estado cuestionada. Como se ha mencionado en los primeros capítulos de esta tesis, las principales objeciones al informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados vinieron de países preocupados por el potencial abuso que pudiera suponer una interpretación laxa de la prohibición del artículo 2.4 de la Carta, argumentando que el concepto de responsabilidad de proteger podría servir a los intereses de países occidentales poderosos y garantizarles una libertad de intervención. Las críticas planteadas tuvieron respuesta en el informe de la Cumbre de 2005 con los párrafos 138 y 139 al expresar claramente que el uso de la fuerza estaría autorizado por el Consejo de Seguridad y referido a genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En el caso de la crisis libia, dadas las críticas que se recibieron, el asesor especial del secretario general sobre la responsabilidad de proteger Edward Luck, respondió insistiendo que eran dos conceptos distintos; el objetivo de la

responsabilidad de proteger no era el cambio de régimen sino proteger a la población. Sin embargo, en algunos casos la única manera de proteger a la población sería a través del cambio de régimen, por lo que esta respuesta llevaría a plantearse el siguiente dilema: en situaciones donde un Estado es responsable de cometer genocidio o limpieza étnica contra su población, cómo puede la comunidad internacional ejercer la responsabilidad de proteger a la población si no es con un cambio de régimen.

Continuando con el debate que tuvo lugar, a pesar de la unanimidad en la aprobación de la resolución hubo importantes diferencias de opinión que marcaban el camino para la futura intervención y uso de la fuerza. Conviene destacar al representante de Rusia manifestando que el único medio de solución en Libia sería a través de medios políticos; además recalca que en la resolución no se mencionaban medidas coercitivas de injerencia por la fuerza, dado que si fuera así podría empeorar la situación. Hay que señalar la hipocresía diplomática de Rusia, puesto que encontrar una solución pacífica a través de medios políticos resultaba complicado en una situación de conflicto armado. De igual manera, Brasil expresó su deseo de llegar a una solución a través del diálogo, y afirmaba que la Resolución 1970 (2011) se aprobaba con carácter urgente y si bien no se aprobaban medidas coercitivas de injerencia, sí se adoptaban medidas destinadas a parar la violencia que se estaba ejerciendo contra la población. En este sentido, la situación para el diálogo que menciona Brasil era complejo que se diera (S/PV.6491, 2011).

Otro punto novedoso que hay que destacar es el párrafo cuarto de la Resolución 1970 (2011), ya que sería la segunda vez en su historia (el primer caso fue con Sudán en 2005 por el genocidio de Darfur) que el Consejo de Seguridad remite una situación de derechos humanos a la Corte Penal Internacional contra un Estado que no es parte firmante del Estatuto de Roma de 1998. Es decir, la Corte Penal Internacional tendría competencias para exigir responsabilidades por violación de normas del derecho internacional humanitario a los nacionales de un Estado, aunque no fuera firmante del Estatuto de Roma, puesto que en este caso se actúa por remisión del Consejo de Seguridad a la Corte Penal (López-Jacoiste, 2011, p. 121). En relación a este tema, hay que recordar lo que se menciona en los artículos 40 y 41 del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de los Estados por Actos Internacionalmente Ilícitos: estaríamos hablando de obligaciones *erga homnes* que afectarían a toda la comunidad de Estados, y la obligación violada resulta esencial para la protección de los intereses de la comunidad internacional (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, A/CN.4/L.600).

Por añadidura, en el párrafo sexto se acuerda la exención de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional para aquellos nacionales que no son parte del Estatuto de Roma. Este punto despertó las suspicacias de ciertos Estados como Brasil, ya que hacer excepciones no ayuda a promover la justicia y la rendición de cuentas. Hay que señalar que la mención de estos últimos términos de justicia y rendición de cuentas se encuentra en todos los informes del secretario general sobre la responsabilidad de proteger. Como señala Cervell Hortal, la duda es si la exclusión se limita a medidas de la Resolución 1970 o también afectaría a la Resolución 1973, de donde derivan las medidas más restrictivas (Cervell, 2011, p. 96).

2.1.3. El propósito de la Resolución 1970 (2011)

En suma, tras los puntos analizados en la Resolución 1970 (2011) confluyen una serie de términos jurídicos e intereses políticos sumados a un conflicto interno que estaba teniendo lugar, y como resultado no se iba a proteger de manera efectiva a la población. Se desprende que ya estaba en marcha la aplicación del uso de la fuerza siendo la Resolución 1970 (2011) meramente preparatoria, dado que las medidas impuestas no frenaron los ataques a la población civil.

En cualquier caso, se vislumbra un doble sentido en algunos miembros de la comunidad internacional. Por ejemplo, Estados Unidos va anunciando la necesidad de un cambio de régimen, Francia por sus intereses políticos y económicos estaba dispuesta a una intervención de la OTAN, y Reino Unido planteaba establecer una zona de exclusión. Todo lleva a pensar que esta resolución es el prelude de la intervención y uso de la fuerza; y tanto es así que a los 18 días se aprueba la Resolución 1973 (2011). La pregunta entonces sería para qué plantear una resolución que ya se sabía que no iba a ser efectiva. Tal vez esta resolución no era sino un mero trámite, un paso previo que había que cumplir de cara a Naciones Unidas, mezclado con la conveniencia de algunos Estados.

2.2. La Resolución 1973 (2011). ¿Representa un nuevo modelo de protección humana?

Con el inicio de la puesta en marcha de las medidas de la Resolución 1970 (2011), algunos países tenían en sus actuaciones un trasfondo de intereses políticos y económicos como ya se ha mencionado. En una evolución rápida de los hechos, a partir de la Resolución 1970 (2011) la OTAN comenzó la planificación de una futura intervención. La aprobación de la Resolución 1973 (2011) fue fruto del ejercicio diplomático que

ejercieron algunos países y de la iniciativa que mostró la Liga de los Estados Árabes como organismo territorial. La aplicación de la Resolución 1973 (2011) recibió numerosas críticas centradas principalmente en la actuación de la OTAN. Sus detractores no veían claro que se estuviera cumpliendo el objetivo de la responsabilidad de proteger, la protección de los civiles. Sin embargo, si se hubiera seguido un cumplimiento estricto de la resolución, tal vez el conflicto se hubiera prolongado en el tiempo dificultando la protección de la población. En conjunto, la implementación de la responsabilidad de proteger no se hizo correctamente, pero demostró un nuevo modelo de protección humana y sacó a relucir lo que podría ser una nueva excepción al uso de la fuerza.

2.2.1. Acciones iniciales

Tras la Resolución 1970 (2011) algunos Estados comienzan aplicar las sanciones e incluso empiezan a pensar en tomar medidas más restrictivas. A este respecto, por citar algunos casos, el sistema de gestión de crisis de la OTAN seguía evaluando los acontecimientos, además Estados Unidos hablaba de la imposición de una serie de medidas, entre ellas una zona de exclusión aérea, aunque estas declaraciones fueron rebatidas por militares estadounidenses suspicaces ante la idea; Reino Unido y Francia también se declaraban partidarios de la zona de exclusión aérea (Bermejo, 2011, p. 26). Todas estas exposiciones mostraban las intenciones de los futuros países intervinientes en el uso de la fuerza. De esta manera, se intuía que la futura resolución del Consejo de Seguridad tendría el interés de llevar aparejada una intervención coercitiva. Con esa finalidad, Francia y Reino Unido presentaron un borrador de propuesta de resolución sobre la zona de exclusión aérea; propuesta que en principio no contaba con el apoyo de Alemania, Rusia, China, India y Brasil, y tomada con cautela por Estados Unidos.

Sobre estas ideas, habría que preguntarse por el especial interés de Francia en una intervención de uso de la fuerza en Libia. Sorprende aún más en el debate previo a la aprobación de la Resolución 1973, la defensa por las libertades y derechos del pueblo libio que realizó el representante francés, ministro de Asuntos Exteriores Alain Juppé, exclamando que no se podía abandonar al pueblo libio víctima de una represión brutal, y no pudiéndose permitir que el Estado de derecho y la moralidad internacional se vieran quebrantados. Por añadidura, presentaba la situación de Libia como alarmante, donde no quedaba mucho tiempo, siendo cuestión de días, quizá horas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, S/RES/1973, 2011, p. 3).

Conviene señalar como en septiembre de 2016 el periódico *Le Monde* hizo públicas las afirmaciones de un documento de la Comisión de Asuntos Extranjeros del Parlamento británico, en el que resaltaba el interés político-personal del presidente francés Nicolás Sarkozy en la decisión de intervenir en Libia. Por esta razón, en el documento de la comisión se citaba una reunión entre los responsables de los servicios secretos franceses y la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton señalando que los objetivos del presidente francés eran: el deseo de obtener la mayor parte de la producción de petróleo libio, conseguir más influencia francesa en el norte de África y por último mejorar su situación política de cara a lo que fueron las elecciones presidenciales francesas de 2012. Si se analizan estos hechos de manera ecuánime se evidencia el esfuerzo en las negociaciones que pusieron algunos países para llevar a buen término una resolución que llevaba consigo una intervención militar, con independencia de los intereses políticos o económicos que tuvieran.

El 7 de marzo el contraataque de las fuerzas de Gadafi frena la ofensiva rebelde. Es entonces cuando la OTAN refuerza con los AWACS la vigilancia, y los futuros países intervinientes aceleran sus planes de ofensiva. Dentro de este marco, la pregunta que surge sería cómo el líder libio consiguió poner de su lado la situación; visto que una de las conclusiones sacadas en el análisis de la Resolución 1970 (2011) fue el incumplimiento del embargo de armas, con lo que Gadafi no solo se hizo con armamento, sino que también fue suministrado de personal militar mercenario. En relación con estas implicaciones hay que indicar que en el lado de los grupos rebeldes también hubo movimientos de personal extranjero, y así lo comunicó no solo la cadena de televisión Al-Jazeera, también periódicos europeos se hicieron eco de la noticia afirmando que podría haber una importante presencia de yihadistas e incluso miembros de Al-Qaeda (*Le Monde*, 2011). De un modo u otro el conflicto había dejado de ser exclusivamente interno.

2.2.2. ¿Se implementó correctamente?

De igual manera, habría que analizar si la resolución se implementó de manera correcta. Así, son varios los factores que ayudaron a que el Consejo de Seguridad resolviera sus diferencias y adoptara medidas coercitivas, aunque con la abstención de cinco de sus miembros. Uno de ellos fue la intransigencia libia cuando Gadafi rechazó la entrada de convoyes de ayuda humanitaria (siguiendo el cumplimiento de la Resolución 1970) a ciudades sitiadas como Misrata o Adabiya. En esta situación, según la versión oficial de Naciones Unidas, el secretario general personalmente contactó con Gadafi, y en una

conversación telefónica de cuarenta minutos intentó disuadirle y que cumpliera con la resolución. De modo similar, el enviado especial de la ONU y el Comité de Alto Nivel de la Unión Africana (UA) buscaban todavía una solución por la vía diplomática. Es en este momento cuando algunas fuentes de Naciones Unidas llegaron a la conclusión de que la vía diplomática no iba a prevenir una masacre, cuando dicha masacre ya estaba teniendo lugar, con el consiguiente sufrimiento de la población civil en medio del conflicto armado (Bellamy, 2011, p. 840).

Pero el punto de inflexión como factor clave vino con la posición relevante que tomaron los organismos regionales. Fueron estos a través de un papel proactivo de adalides en la crisis libia los que motivaron que Rusia y China como miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho de veto se abstuvieran en la votación de la aprobación de la resolución.

Al respecto, el 7 de marzo el Consejo de Cooperación del Golfo interpeló al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que adoptara las medidas necesarias incluyendo una zona de exclusión aérea y se condenaran los crímenes cometidos contra civiles, el uso de armas pesadas y el reclutamiento de mercenarios. Estas medidas iban en consonancia con el proyecto de resolución presentado por Francia y Reino Unido. Se hace necesario mencionar el interés de esta organización en el conflicto. Se trata de una organización que componen únicamente seis países de Oriente Próximo (Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos), cuya única fuente de riqueza es el petróleo. Pero entre ellos está Arabia Saudí, y en la evolución de los hechos se han mencionado las malas relaciones que tenía con Gadafi y la gran influencia política y estratégica que este país tiene en la zona.

Siguiendo con la exposición de este factor, el 8 de marzo, la Organización de la Conferencia Islámica secundó la posición que mantuvo el Consejo de Cooperación del Golfo con respecto a una zona de exclusión aérea sobre Libia, aunque explícitamente excluyó las operaciones militares extranjeras sobre el terreno. Es entonces cuando el Consejo de Cooperación del Golfo, sabiéndose apoyado por la Conferencia Islámica, expuso que el Gobierno de Gadafi había perdido toda legitimidad y de manera urgente requirió a la Liga de los Estados Árabes que iniciara contactos con el reciente Consejo Nacional de Transición libio.

De la misma manera, en el Consejo Europeo extraordinario de 11 de marzo de 2011, se manifestó que Gadafi había perdido toda legitimidad y no podía ser un interlocutor válido para la Unión Europea (EUCO 7/1/11, p. 3). En este sentido se percibe como los

países colindantes con Libia van retirando su apoyo a Gadafi, con un claro deseo de un cambio de régimen, aunque no se expresara de manera fáctica (Bellamy, 2011, 841). Llama la atención que algunos países como China, Brasil y Sudáfrica criticaran con posterioridad las actuaciones con las que se pretendía un cambio de poder en el Gobierno de Libia, y sin embargo en estas actuaciones previas a la Resolución 1973 (2011), los organismos regionales y países miembros del Consejo de Seguridad van anticipando de manera pública un cambio de gobernanza (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/PV.6566, p. 4).

En cambio, la postura que tomó la Unión Africana (UA) como organismo regional interesado, fue mucho más cauta y laxa a la hora de apoyar al Consejo Nacional de Transición: mostró un fuerte compromiso de respetar el principio de integridad territorial de Libia y rechazó cualquier intervención militar extranjera, independientemente de la forma que esta tomara (PSC/PR/COMM.2[CCLXV], 10 de marzo de 2011). De la lectura de su resolución de 10 de marzo se desprende que buscaba una solución por la vía política. A pesar de los esfuerzos diplomáticos que estaba llevando a cabo, podría haber hecho más dado que (como se explicará en el capítulo dedicado a Burundi) la Unión Africana (UA) es el primer organismo regional en plasmar la responsabilidad de proteger en su Acta Constitutiva del año 2000 en su artículo 4.h); y años más tarde es cuando decide mandar una misión con carácter de despliegue preventivo en base a este artículo 4.h) de la responsabilidad de proteger (PSC/PR/COMM[DLXV], 2015, pp. 3-6). Sin embargo, en el conflicto de Libia decide no hacer uso de ella.

Finalmente, el 12 de marzo la declaración de la Liga de los Estados Árabes tuvo un componente significativo, exhortando al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a imponer inmediatamente una zona de exclusión aérea en Libia y establecer zonas seguras libres de bombardeos que permitieran la protección de los civiles y ciudadanos extranjeros residentes. Al mismo tiempo, se debía cooperar con el Consejo Nacional de Transición y dar apoyo y protección con carácter urgente a la población civil, frente a los crímenes y serias violaciones de derechos humanos cometidos por las autoridades libias. Como consecuencia, el Gobierno libio había perdido toda legitimidad (Council of the League of Arab States, 2011, §§ 1-2). En este entorno (siendo ya mediados de marzo), con las tropas de Gadafi acercándose a la ciudad de Bengasi, viendo la comunidad internacional que podía ganar y con los factores clave que se han mencionado, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 1973 el 17 de marzo de 2011.

Si bien es cierto que la resolución se aprobó sin ningún voto en contra, para que saliera a la luz y gracias a las declaraciones de la Liga de los Estados Árabes, fueron necesarias las abstenciones de Brasil, India, Alemania y las de dos miembros permanentes con derecho de veto: Rusia y China. Del análisis de la Resolución 1973 (2011) se entiende que se tuvo que elaborar con un lenguaje abierto e interpretable, incluso teniendo que admitir cambios y aceptando que la intervención no llevaría consigo la ocupación del terreno (Artega, 2011, p. 2).

Como resultado, y actuando bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se fijan varios objetivos en la resolución:

- El cese inmediato del fuego y el fin de la violencia, ataques y abusos contra la población civil.
- Intensificación de los esfuerzos para encontrar una solución política.
- Exigencia a las autoridades libias del cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional, relativas a los derechos humanos y la protección de civiles.

En el plano operativo se deciden como objetivos:

- La autorización del uso de todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles bajo amenaza de ataque, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio (Consejo de Seguridad de Naciones, 2011, S/RES/1973, p. 3).
- Prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo libio, con el fin de proteger a los civiles, exceptuando aquellos vuelos necesarios para hacer cumplir la zona de exclusión aérea y vuelos de carácter humanitario.
- Se amplía y se modifica el embargo de armas y la congelación de activos que se dispuso en la Resolución 1970 (2011), creándose un panel de expertos para asistir a la puesta en práctica.

2.2.3. Interpretación amplia y estricta de la resolución

Tan pronto como se puso en marcha la resolución empezaron a surgir diferencias sobre cómo interpretarla. La OTAN y algunos países incluyendo Qatar y Jordania interpretaban el mandato sobre la base de una amplia gama de actividades militares incluyendo la supresión de las fuerzas aéreas y terrestres militares libias; y asimismo, el uso de la fuerza

contra puestos y bases de control de las fuerzas militares libias que constituían una amenaza para la población (Bellamy, 2011, p. 845).

Esta interpretación fue apoyada por una serie de internacionalistas de reconocido prestigio (Philippe Sands, Malcom Shaw, Ryszard Piotrowicz). Defendían que los objetivos establecidos en la resolución se podían interpretar de una manera amplia. De esta manera, el párrafo cuarto que autorizaba el uso de todas las medidas necesarias, no era solo para la protección de civiles sino también de zonas pobladas por civiles bajo amenaza de ataque (Consejo de Seguridad de Naciones, 2011, S/RES/1973, p. 3). De la lectura de este párrafo se estimaría que se está autorizando el uso de la fuerza para prevenir ataques en ciudades tanto si son ataques dirigidos contra civiles como contra objetivos militares (Akande, 2011).

Intentando sacar un razonamiento a la hora de proteger a los civiles en las ciudades que están siendo atacadas, es lógico que para protegerlos se tenga que hacer uso de la fuerza contra objetivos militares; si este es el único medio necesario para la protección de la población se podría justificar. Por añadidura, la resolución no prohíbe dirigirse contra Gadafi o autoridades militares libias, por ello habría una justificación para dirigirse contra estos si fuera el único medio para proteger a los civiles (Akande, 2011). Siguiendo esta línea de defensa, si las restricciones que se marcan en la Resolución 1973 (2011) se hubieran seguido de manera escrupulosa, tal vez el conflicto se hubiera prolongado (Thakur, 2011, p. 23), por la complejidad que tendría seguir una interpretación estricta de una resolución que está expresada con términos generales.

En la doctrina española, algunos autores no compartían las opiniones de estos internacionalistas; según su opinión ese no era el espíritu de la resolución (Bermejo, 2011, p. 35). Si estos autores están mencionando «el espíritu» de la resolución es porque hay que interpretar el párrafo cuarto, y si hay que llegar a una interpretación para poder saber la intención de la resolución es porque el párrafo cuarto no está expresado en términos estrictos.

Del análisis de este párrafo, la contrariedad no parece que venga dada por dirigir ataques contra Gadafi o autoridades libias, puesto que si este es el medio para parar ataques contra la población se podrían considerar actos necesarios. La duda surge por la expresión «todas las medidas necesarias».

Es importante encuadrar de manera correcta esta expresión. Por una parte, se podría interpretar como parte del *ius in bello*, el cual se refiere a la forma en la que se conducen las hostilidades, dentro del marco del derecho internacional humanitario. Es decir,

estaríamos hablando de aspectos de protección humanitaria, de limitar el sufrimiento causado por la guerra, o sea, de la protección de los civiles en un sentido más amplio. Vinculado a este aspecto, y según diversas resoluciones de la ONU, se han venido diferenciando el principio de la protección de los civiles y el de la responsabilidad de proteger (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/PV.6531, p. 26), que, aunque están estrechamente relacionados puesto que comparten un fundamento normativo semejante, tienen orígenes distintos. La protección de los civiles abarcaría una protección de seguridad general más amplia y la responsabilidad de proteger se centraría en cuatro crímenes (Akande, 2011).

Por otro lado, se podría encuadrar dentro del *ius ad bellum*, es decir, los motivos o las justificaciones de la guerra, donde se regula y se limita el uso de la fuerza. Es en este último marco donde la expresión «todas las medidas necesarias» parece encontrarse. De ahí se advierte que los límites al uso de la fuerza que señala la resolución son muy amplios; debería en cambio haber señalado unos mínimos de proporción de uso de la fuerza en relación al objetivo. Es decir, en este caso estaríamos señalando una responsabilidad de proteger, siendo el caso de Libia uno de los motivos por los que Brasil, con posterioridad, planteó el concepto de responsabilidad de proteger.

En definitiva, la expresión «todas las medidas necesarias» viene a relacionarse con los límites al uso de la fuerza y su proporcionalidad. Así, en términos del *ius ad bellum* estas medidas en vez de estar reflejadas en la resolución, están expresadas en términos generales. No se alude a la proporción que se necesitaría para hacer uso de la fuerza; el único límite que pone es «el uso de una fuerza de ocupación extranjera», por lo que deja a los países de la coalición que toman parte en la aplicación de la resolución que interpreten las medidas.

Como seguimiento de las diferentes opiniones que surgen, es necesario recalcar a los que defienden una interpretación más estricta de la Resolución 1973 (2011). Así, el secretario general de la Liga de los Estados Árabes criticó las actuaciones de la OTAN alegando que lo que se pretendía era la protección de civiles y no bombardear a otros civiles. Aunque al día siguiente junto al secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, reiteró su apoyo a la Resolución 1973. En cuanto a los miembros del Consejo de Seguridad: Rusia recalcó en el debate celebrado el 4 de mayo de 2011, que las acciones de la OTAN estaban causando víctimas civiles, enfatizando que cualquier uso de la fuerza debía realizarse siguiendo el estricto cumplimiento de la resolución. De la misma manera, China pidió una aplicación completa y estricta de las resoluciones, no estando a favor de

una interpretación arbitraria de estas (S/PV.6528, 2011, 8:9). Unos días después, en el debate sobre la protección de civiles en conflictos armados, Venezuela señaló el carácter deplorable con el que la OTAN estaba actuando, al servicio de un grupo de insurgentes y buscando un cambio de régimen, con lo que se desvirtuaba el carácter humanitario de la resolución. De este modo, el representante de Cuba mencionó la doble moral y el doble rasero de las actuaciones de la OTAN y la agresión a un país soberano. Por añadidura, los representantes de India y Nicaragua se preguntaban quién controlaba a los guardianes (*Quis custodiet ipsos custodiet*) (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/PV.6531, p. 21).

En este orden de cosas, se puede evidenciar que la OTAN apoyó al bando rebelde y se posicionó a su favor. Como muestra, el 29 de junio de 2011, el periódico *The Telegraph* publicó que Francia estaba suministrando armas a los rebeldes, a pesar del embargo que se había fijado. Sin embargo, a las alegaciones que se vertieron contra la OTAN sobre ataques intencionados e indiscriminados a civiles, según el informe del Consejo de Derechos Humanos sobre las violaciones de derechos humanos en Libia, no se les dio veracidad ya que no se pudieron corroborar (2011, A/HCR/17/44, p. 6). A pesar de todo, las operaciones de la OTAN sirvieron para proteger a los civiles y facilitar el acceso de ayuda humanitaria (Arteaga, 2011, p. 3), sin olvidar que se posicionó del lado de los rebeldes actuando de un modo parcial.

Como síntesis de este punto, el párrafo cuarto da lugar a una interpretación amplia y a que sean los países aliados que toman parte en esta misión los que interpreten cómo hacer uso de la fuerza. En cambio, aun con un significado amplio, debería haber contenido más límites para hacer uso de la fuerza.

Por otro lado, en relación con las críticas que recibió la OTAN por tomar partido por los rebeldes, se podría entender que se criticara el exceso de apoyo a los rebeldes más que a la población exclusivamente civil. No obstante, desde un principio, incluso con la Resolución 1970, ya se buscaba un cambio de régimen, y antes de la Resolución 1973 se estaba dando legitimidad al Gobierno de Transición. Dado que hay que buscar una interpretación amplia de esta resolución, la pregunta sería por qué las críticas *a posteriori*.

2.2.4. Conclusión del análisis de la Resolución 1973 (2011)

Sobre la base de las ideas expuestas, se podría determinar que la Resolución 1973 (2011) representó una clara propuesta de implementar la responsabilidad de proteger, llegando a proteger a los civiles. La falta de eficacia y efectividad la encontraríamos en varios

factores. Primero, los intereses estratégicos de los países que actuaron no deberían ser mayores que el bien común que se perseguía que era proteger a la población. Segundo, las críticas emitidas por algunos países y parte de la doctrina aludiendo al cambio de régimen, que aunque desde un principio se pretendiera este cambio, no era el objetivo de la responsabilidad de proteger, sin embargo hay situaciones donde para proteger a la población se hace necesario un cambio de gobernanza (Bellamy y Williams, 2011, p. 849). Tercero, en cuanto a las actuaciones de la OTAN es evidente que actuaron de manera rápida y pudieron evitar una mayor catástrofe en algunas ciudades como Bengasi. La contrapartida de su actuación se encontraría en el excesivo apoyo a los rebeldes y que podrían haber parado su intervención después de haber neutralizado las fuerzas aéreas libias y los movimientos de tropas hacia Bengasi. Sin embargo, haber esperado respuesta de los rebeldes, de las presiones diplomáticas, regionales y de la Corte Penal Internacional, tal vez hubiera puesto en riesgo todavía más la efectividad de la responsabilidad de proteger. Por añadidura, la expresión «adoptar todas las medidas necesarias... para proteger a los civiles» es una frase vaga que da pie a múltiples interpretaciones; el Consejo debería haber fijado unos límites mínimos a pesar de traspasar el plano operativo a la OTAN como organismo regional.

3. CONCLUSIONES A LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL CASO DE LIBIA (2011)

De la exposición de los hechos se identifican fortalezas y debilidades en la aplicación de la responsabilidad de proteger en estas resoluciones. Como fortalezas se pueden señalar: primero, que la respuesta de la comunidad internacional a la crisis de Libia ha reflejado un nuevo modelo de operaciones de protección humana y por ende un nuevo modelo de protección. Estamos asistiendo a un orden geopolítico distinto, por lo que estas misiones encuadradas bajo el paraguas de la responsabilidad de proteger se deben ver y estudiar caso por caso. La Resolución 1973 llevó consigo una nueva toma de rápidas decisiones, y si la comunidad internacional no hubiera actuado con celeridad, tal vez las consecuencias para la población civil hubieran sido peores. De ahí que sea positivo que la responsabilidad de proteger sea un principio político para llevarlo a cabo de manera ágil, y no una norma jurídica. Como señala Bellamy, la responsabilidad de proteger no es una norma jurídica sino una agenda política.

Segundo, al aplicar la comunidad internacional este nuevo marco de protección humana, se han entremezclado intereses políticos, económicos y estratégicos, no siendo

solo una cuestión de democracia y derechos humanos. Se podría denominar como misión humanitaria con intereses estratégicos, pero estos intereses no pueden ser mayores que el fin que se persigue que es la protección de la población; tendría que haber un equilibrio. Tercero, estas acciones de protección dan paso a un protagonismo de los organismos regionales que cobran fuerza y juegan un papel importante; si no hubiera sido por el apoyo de la Liga de los Estados Árabes (a pesar de sus intereses) la Resolución 1973 no se hubiera aprobado.

Como resultado de estas características se llega a un consenso en la comunidad internacional a la hora de aplicar de manera legítima el uso de la fuerza, por ello estas operaciones de protección humana están centradas en los cuatro crímenes ya mencionados; de este modo se pretende diferenciar la responsabilidad de proteger de la protección de los civiles. Igualmente, la crisis de Libia ha demostrado una voluntad del Consejo de Seguridad de actuar, ya que según las Resoluciones 1970 y 1973 se han puesto en el mismo plano las medidas coercitivas del uso de la fuerza y las que no lo son, además de estar actuando sin la autorización del Estado en el que se pretende intervenir. Todo ello daría como resultado una nueva excepción al uso de la fuerza que necesitaría estar más regulada y definida para ser más efectiva.

Como debilidades se señalarían varios aspectos. Primero, habría que señalar que las revueltas en Libia no fueron como en Túnez o Egipto, sino que los acontecimientos llevaron a una guerra civil al país. La responsabilidad de prevenir falló porque los mecanismos preventivos de alerta temprana no funcionaron. De la misma manera, la responsabilidad de proteger no solo es una misión humanitaria, implica implementar de manera global los elementos de la responsabilidad de proteger (prevenir, reaccionar y reconstruir), así como los fundamentos de los tres pilares de la Resolución A/63/677 de 2009.

Segundo, la actuación de la OTAN en la crisis libia recibió numerosas críticas por el claro apoyo a los rebeldes y la demostración de buscar un cambio de régimen. Ello fue debido a la libre interpretación que se reflejaba en la resolución para hacer uso de la fuerza, aludiendo a que dejaba abiertas las medidas en el terreno a tomar en manos de la OTAN. En cambio, de acuerdo con la opinión de Thakur, no hay crisis humanitaria tan grave que una intervención militar externa pueda hacerla peor; en otras palabras, es peor abstenerse y no hacer nada. Si bien es cierto que si se hubieran ceñido al estricto y literal cumplimiento de la resolución la guerra civil se hubiera prolongado y la matanza de

civiles hubiera sido mayor, sin embargo, se podrían haber definido las medidas a tomar del uso de la fuerza y no dejar que fueran tan ambiguas.

Esta falta de eficacia y la deficitaria aplicación de la responsabilidad de proteger han traído como consecuencia a día de hoy un Estado fallido en Libia. No hay que dejar de mencionar las palabras del representante ruso, el Sr. Churkin, en el debate de la Resolución 1973, premonitorias ya que pronosticaba que la responsabilidad por el uso excesivo de la fuerza recaería sobre aquellos que tomaran esas medidas. No solo sufriría la población libia, sino que desestabilizaría toda la región. Efectivamente, habría que darle la razón porque actualmente la situación en Libia es de desequilibrio en toda la zona y total colapso del Estado. Sin embargo, un día antes de la Resolución 1973 Rusia presentó un proyecto que buscaba una solución pacífica al conflicto, pero como se ha mencionado en el apartado anterior, con antelación el enviado especial de la ONU y el Comité de Alto Nivel de la Unión Africana (UA), a primeros de marzo intentaron buscar esa solución pacífica y no lo consiguieron por la intransigencia de Gadafi. Quedaba claro que la vía diplomática no iba a prevenir una masacre por sí sola, amén de que la situación en el momento de presentar los proyectos (el proyecto ruso y el borrador de la futura Resolución 1973) era de ventaja para Gadafi, lo que ponía en peligro cada vez más a la población civil. De esta manera, el proyecto ruso, días más tarde, no iba a tener mucho sentido y estaba sentenciado a que no se aprobara. Como comentó el representante ruso, el Sr. Churkin, prevaleció la pasión de algunos miembros del Consejo por los métodos que incluían el uso de la fuerza.

Anexo II. Resolución 1970 (2011)

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su Sesión 6491, celebrada el 26 de febrero de 2011.

El Consejo de Seguridad, expresando grave preocupación por la situación en la Yamahiriya Árabe Libia y condenando la violencia y el empleo de la fuerza contra civiles, deplorando la grave y sistemática violación de derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos, expresando profunda preocupación por la muerte de civiles y rechazando inequívocamente la incitación a la hostilidad y la violencia contra la población civil formulada desde el más alto nivel del Gobierno libio, acogiendo con beneplácito la condena por la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el secretario general de la Organización de la Conferencia Islámica de las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se están perpetrando en la Yamahiriya Árabe Libia, tomando nota de la carta de fecha 26 de febrero de 2011 dirigida a la presidenta del Consejo de Seguridad por el representante permanente de la Yamahiriya Árabe Libia, acogiendo con beneplácito la Resolución A/HRC/RES/S-15/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 25 de febrero de 2011, incluida la decisión de enviar urgentemente una comisión internacional independiente de investigación para que investigue todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en la Yamahiriya Árabe Libia, a fin de determinar los hechos y las circunstancias de esas violaciones y de los crímenes perpetrados, y, en los casos en que resulte posible, identificar a los responsables, considerando que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente en la Yamahiriya Árabe Libia pueden constituir crímenes de lesa humanidad, expresando preocupación por la difícil situación de los refugiados que se ven obligados a escapar de la violencia en la Yamahiriya Árabe Libia, expresando preocupación también ante los informes de que escasean los suministros médicos para tratar a los heridos, recordando la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población, subrayando la necesidad de respetar las libertades de reunión pacífica y de expresión, incluida la libertad de los medios de comunicación, destacando la necesidad de hacer que las personas responsables de los ataques contra los civiles, incluidos los efectuados por fuerzas bajo su control, rindan cuentas por ello, recordando el artículo 16 del Estatuto de Roma, según el cual la Corte Penal Internacional no puede iniciar ni proseguir investigación ni enjuiciamiento alguno durante un plazo de 12 meses después de que el Consejo de

Seguridad le haya formulado una petición a tal efecto, expresando preocupación por la seguridad de los ciudadanos extranjeros y sus derechos en la Yamahiriya Árabe Libia, reafirmando su firme compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de la Yamahiriya Árabe Libia, teniendo presente que, con arreglo a la Carta de Naciones Unidas, le incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, y adoptando medidas con arreglo al artículo 41:

1. Exige que se ponga fin de inmediato a la violencia y pide que se tomen medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población;
2. Insta a las autoridades libias a:
 - a) Actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y permitir el acceso inmediato de veedores internacionales de derechos humanos;
 - b) Garantizar la seguridad de todos los ciudadanos extranjeros y sus activos, y facilitar la salida de los que deseen dejar el país;
 - c) Garantizar la entrada segura al país de los suministros humanitarios y médicos y de los organismos y trabajadores humanitarios; y
 - d) Levantar inmediatamente las restricciones impuestas a los medios de comunicación de todo tipo;
3. Solicita a todos los Estados miembros que, en la medida de lo posible, cooperen en la evacuación de los ciudadanos extranjeros que deseen dejar el país;
4. Decide remitir la situación imperante en la Yamahiriya Árabe Libia desde el 15 de febrero de 2011 al fiscal de la Corte Penal Internacional;
5. Decide que las autoridades libias deben cooperar plenamente con la Corte y el fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria de conformidad con la presente resolución, y, aunque reconoce que los Estados que no son parte en el Estatuto de Roma no tienen obligación alguna en virtud de él, insta a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que cooperen plenamente con la Corte y el fiscal;
6. Decide que los nacionales, los exfuncionarios o funcionarios o el personal de un Estado que no sea la Yamahiriya Árabe Libia y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional quedarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de ese Estado respecto de todos los presuntos actos u omisiones derivados de operaciones en la Yamahiriya Árabe Libia establecidas o

autorizadas por el Consejo o relacionados con ellas, a menos que ese Estado haya renunciado expresamente a la jurisdicción exclusiva;

7. Invita al fiscal a que le comunique, en un plazo de dos meses a partir de la aprobación de la presente resolución y, posteriormente, cada seis meses, las medidas adoptadas en virtud de la presente resolución;
8. Reconoce que ninguno de los gastos derivados de la remisión a la Corte, incluidos los gastos relativos a las investigaciones o los enjuiciamientos relacionados con dicha remisión, serán sufragados por Naciones Unidas, y que dichos gastos serán sufragados por las partes en el Estatuto de Roma y por aquellos Estados que deseen aportar contribuciones voluntarias;
9. Decide que todos los Estados miembros deberán adoptar de inmediato las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia directos o indirectos a la Yamahiriya Árabe Libia, desde o a través de sus territorios o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de armamentos y material conexo de cualquier tipo, incluidas armas y municiones, vehículos y equipos militares, equipos paramilitares y piezas de repuesto para todo ello, así como de asistencia técnica, capacitación, asistencia financiera o de otro tipo, relacionados con las actividades militares o con el suministro, el mantenimiento o el uso de cualquier armamento y material conexo, incluido el suministro de personal mercenario armado, proceda o no de sus territorios, y decide además que esta medida no se aplicará:
 - a) A los suministros de equipo militar no letal con fines exclusivamente humanitarios o de protección, y a la asistencia o capacitación técnicas conexas, que el Comité establecido en virtud de lo dispuesto en el párrafo 24 infra apruebe previamente;
 - b) A la indumentaria de protección, incluidos los chalecos antibalas y los cascos militares, que exporten temporalmente a la Yamahiriya Árabe Libia el personal de Naciones Unidas, los representantes de los medios de comunicación y los trabajadores de asistencia humanitaria y para el desarrollo y el personal asociado, exclusivamente para su uso personal; ni
 - c) A otras ventas o suministros de armamento y material conexo, o la prestación de asistencia o personal, que el Comité apruebe previamente;
10. Decide que la Yamahiriya Árabe Libia deberá cesar la exportación de todos los armamentos y material conexo y que todos los Estados miembros deberán

prohibir que sus nacionales compren esos artículos a la Yamahiriya Árabe Libia, o que se utilicen buques o aeronaves de su pabellón para ello, ya sea que esos artículos procedan o no del territorio de la Yamahiriya Árabe Libia;

11. Exhorta a todos los Estados, especialmente a los Estados vecinos de la Yamahiriya Árabe Libia, a que, de conformidad con sus autoridades nacionales y su legislación y con arreglo al derecho internacional, en particular el derecho del mar y los acuerdos pertinentes sobre aviación civil internacional, inspeccionen en su territorio, incluidos los puertos y aeropuertos, toda la carga procedente de la Yamahiriya Árabe Libia o con dirección a ese país, si el Estado en cuestión tiene información que ofrezca motivos fundados para creer que la carga contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación estén prohibidos en virtud de los párrafos 9 o 10 de esta resolución, con miras a asegurar que esas disposiciones se cumplan estrictamente;
12. Decide autorizar a todos los Estados miembros a que, cuando descubran artículos prohibidos por los párrafos 9 o 10 de esta resolución, confisquen y liquiden (destruyéndolos, inutilizándolos, almacenándolos o transfiriéndolos a un Estado distinto del Estado de origen o de destino para su liquidación) los artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación estén prohibidos en virtud de los párrafos 9 o 10 de la presente resolución, y decide también que todos los Estados miembros deberán cooperar en tales actividades;
13. Requiere que todo Estado miembro, cuando realice una inspección en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 11 supra, presente sin dilación al Comité un informe inicial por escrito que contenga, en particular, una explicación de los motivos de las inspecciones y sus resultados, e indique si se proporcionó o no cooperación y, si se encontraron artículos cuya transferencia está prohibida, requiere también que esos Estados miembros presenten más adelante al Comité otro informe por escrito que contenga detalles pertinentes sobre la inspección, la confiscación y la liquidación de esos artículos y sobre la transferencia, incluida una descripción de los artículos, su origen y su destino previsto, si esta información no figura en el informe inicial;
14. Alienta a los Estados miembros a que adopten medidas para disuadir enérgicamente a sus nacionales de viajar a la Yamahiriya Árabe Libia para participar en actividades, en nombre de las autoridades libias, de las que pueda

pensarse razonablemente que habrán de contribuir a la violación de derechos humanos;

15. Decide que todos los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para impedir la entrada a sus territorios o el tránsito por ellos de las personas incluidas en el anexo I de esta resolución o que designe el Comité establecido en virtud del párrafo 24 infra, en la inteligencia de que nada de lo dispuesto en el presente párrafo obligará a un Estado a denegar el ingreso en su territorio de sus propios nacionales;
16. Decide que las medidas impuestas en virtud del párrafo 15 supra no se aplicarán:
 - a) Cuando el Comité determine en cada caso concreto que el viaje de que se trate está justificado por motivos humanitarios, incluidas las obligaciones religiosas;
 - b) Cuando la entrada o el tránsito sean necesarios para una diligencia judicial;
 - c) Cuando el Comité determine en cada caso concreto que una exención promovería los objetivos de la paz y la reconciliación nacional en la Yamahiriya Árabe Libia y la estabilidad en la región; o
 - d) Cuando un Estado determine en cada caso concreto que la entrada o el tránsito son necesarios para promover la paz y la estabilidad en la Yamahiriya Árabe Libia e informe al Comité de esta determinación dentro de las 48 horas posteriores;
17. Decide que todos los Estados miembros deberán congelar sin demora todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en su territorio y que sean de propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto, de las personas o entidades incluidas en el anexo II de esta resolución o designadas por el Comité establecido de conformidad con el párrafo 24 infra, o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de ellas, y decide también que todos los Estados miembros se cercioren de que sus nacionales u otras personas o entidades que se encuentran en sus territorios no pongan fondos, activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas o entidades incluidas en el anexo II de esta resolución o de personas designadas por el Comité, o en su beneficio;

18. Expresa su intención de asegurar que los activos congelados de conformidad con el párrafo 17 se pongan más adelante a disposición del pueblo de la Yamahiriya Árabe Libia y en beneficio de este;
19. Decide que las medidas impuestas en el párrafo 17 supra no se aplicarán a los fondos, otros activos financieros o recursos económicos cuando los Estados miembros que corresponda hayan determinado que:
 - a) Son necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamiento médico, impuestos, primas de seguros y gastos de servicios públicos, o exclusivamente para el pago de honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos relacionados con la prestación de servicios jurídicos, de conformidad con la legislación nacional, o de honorarios o cargos por servicios, de conformidad con la legislación nacional, para la tenencia o el mantenimiento rutinarios de fondos, otros activos financieros y recursos económicos congelados, después de que el Estado pertinente haya notificado al Comité la intención de autorizar, cuando proceda, el acceso a esos fondos, otros activos financieros o recursos económicos, y en ausencia de una decisión negativa del Comité en el plazo de cinco días laborables a partir de la notificación;
 - b) Son necesarios para sufragar gastos extraordinarios, a condición de que el Estado o los Estados miembros pertinentes hayan notificado esa determinación al Comité y que este la haya aprobado; o
 - c) Sean objeto de un gravamen o dictamen judicial, administrativo o arbitral, en cuyo caso los fondos y otros activos financieros y recursos económicos podrán utilizarse con tal fin, a condición de que el gravamen o dictamen sea anterior a la fecha de la presente resolución, no beneficie a una persona o entidad designada con arreglo al párrafo 17 supra y haya sido notificado al Comité por el Estado o los Estados miembros pertinentes;
20. Decide que los Estados miembros podrán permitir que se ingresen en las cuentas congeladas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 17 supra los intereses u otras ganancias adeudadas a esas cuentas o los pagos a que haya lugar en virtud de contratos, acuerdos u obligaciones anteriores a la fecha en que esas cuentas hayan quedado sujetas a las disposiciones de la presente

resolución, siempre y cuando esos intereses, otras ganancias y pagos sigan estando sujetos a esas disposiciones y permanezcan congelados;

21. Decide que las medidas enunciadas en el párrafo 17 supra no impedirán que una persona o entidad designada efectúe los pagos a que haya lugar en virtud de contratos suscritos con anterioridad a la inclusión de esa persona o entidad en la lista, siempre y cuando los Estados correspondientes hayan determinado que el pago no será recibido directa ni indirectamente por una persona o entidad designada con arreglo al párrafo 17 supra, y siempre que los Estados correspondientes hayan notificado al Comité su intención de efectuar o recibir dichos pagos o de autorizar, cuando proceda, el desbloqueo de fondos, otros activos financieros o recursos económicos con ese fin diez días hábiles antes de la fecha de dicha autorización;
22. Decide que las medidas contenidas en los párrafos 15 y 17 se aplicarán a las personas y entidades designadas por el Comité de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 24 b) y c) respectivamente, que:
 - a) Ordenen, controlen o dirijan de alguna otra forma la comisión de violaciones graves de derechos humanos contra personas en la Yamahiriya Árabe Libia o sean cómplices en su comisión, en particular si han planeado, comandado, ordenado, o ejecutado ataques, incluidos bombardeos aéreos, contra la población e instalaciones civiles, en violación del derecho internacional, o han sido cómplices en la comisión de dichos actos; o
 - b) Actúen en representación, en nombre o bajo la dirección de las personas o entidades identificadas en el apartado a);
23. Alienta encarecidamente a los Estados miembros a que presenten al Comité los nombres de personas que reúnan los criterios enunciados en el párrafo 22 supra;
24. Decide establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos sus miembros (en adelante «el Comité»), para que lleve a cabo las tareas siguientes:
 - a) Vigilar la aplicación de las medidas impuestas en los párrafos 9, 10, 15 y 17;
 - b) Designar a las personas sujetas a las medidas impuestas en el párrafo 15 y considerar las solicitudes de exención con arreglo al párrafo 16 supra;

- c) Designar a las personas sujetas a las medidas impuestas en el párrafo 17 supra y considerar las solicitudes de exención con arreglo a los párrafos 19 y 20 supra;
 - d) Establecer las directrices que sean necesarias para facilitar la aplicación de las medidas impuestas más arriba;
 - e) Presentarle un primer informe sobre su labor en un plazo de 30 días y, posteriormente, informar al Consejo según lo considere necesario;
 - f) Alentar un diálogo entre el Comité y los Estados miembros interesados, en particular los de la región, incluso invitando a los representantes de esos Estados a reunirse con el Comité para examinar la aplicación de las medidas;
 - g) Recabar de todos los Estados cualquier información que considere útil sobre las disposiciones que hayan adoptado para aplicar de manera efectiva las medidas impuestas más arriba;
 - h) Examinar la información relativa a presuntas violaciones o incumplimientos de las medidas establecidas en la presente resolución y adoptar las disposiciones apropiadas al respecto;
25. Exhorta a todos los Estados miembros a que informen al Comité, en un plazo de 120 días a partir de la aprobación de esta resolución, de las medidas que hayan adoptado para aplicar efectivamente lo dispuesto en los párrafos 9, 10, 15 y 17 supra;
26. Exhorta a todos los Estados miembros a que colaboren entre sí y cooperen con el secretario general para facilitar y apoyar el regreso de los organismos humanitarios, y a que pongan a disposición asistencia humanitaria y ayuda conexas en la Yamahiriya Árabe Libia, y solicita a los Estados interesados que informen periódicamente al Consejo de Seguridad de la marcha de las medidas adoptadas en cumplimiento de lo dispuesto en este párrafo, y expresa que está dispuesto a examinar la posibilidad de adoptar medidas adicionales con este fin, según resulte necesario;
27. Afirma que mantendrá en examen permanente las actividades de las autoridades libias y que estará dispuesto a examinar la idoneidad de las medidas contenidas en esta resolución, incluidos el reforzamiento, la modificación, la suspensión o el levantamiento de las medidas, según resulte

necesario en el momento, en función del cumplimiento por las autoridades libias de las disposiciones pertinentes de esta resolución;

28. Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.

Anexo I. S/RES/1970 (2011)

Prohibición de viajar

1. Al-Baghdadi, Dr. Abdulqader Mohammed

Número de pasaporte: B010574. Fecha de nacimiento: 01/07/1950.

Jefe de la Oficina de Enlace de los Comités Revolucionarios. Los Comités Revolucionarios tuvieron participación en los actos de violencia contra los manifestantes.

2. Dibri, Abdulqader Yusef

Fecha de nacimiento: 1946. Lugar de nacimiento: Houn (Yamahiriya Árabe Libia).

Jefe de la seguridad personal de Muammar al-Gadafi. Responsabilidad en la seguridad del régimen. Antecedentes de haber ordenado actos de violencia contra disidentes.

3. Dorda, Abu Zayd Umar

Director de la Organización de Seguridad Externa. Leal al régimen. Jefe del organismo de inteligencia externa.

4. Jabir, general de División Abu Bakr Yunis

Fecha de nacimiento: 1952. Lugar de nacimiento: Jalo (Yamahiriya Árabe Libia).

Ministro de Defensa. Responsabilidad general en las acciones de las Fuerzas Armadas.

5. Matuq, Matuq Mohammed

Fecha de nacimiento: 1956. Lugar de nacimiento: Khoms.

Secretario de Servicios Públicos. Miembro de alto rango del régimen. Participación en los Comités Revolucionarios. Antecedentes de haber participado en la supresión del disenso y en actos de violencia.

6. Gaddaf Al-dam, Sayyid Mohammed

Fecha de nacimiento: 1948. Lugar de nacimiento: Sirte (Yamahiriya Árabe Libia).

Primo de Muammar al-Gadafi. En los años ochenta, Sayyid participó en la campaña de asesinatos de disidentes y se presume que es responsable de varias muertes en Europa. También se cree que participó en la adquisición de armas.

7. Gadafi, Aisha Muammar

Fecha de nacimiento: 1978. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).
Hija de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

8. Gadafi, Hannibal Muammar

Número de pasaporte: B/002210. Fecha de nacimiento: 20/09/1975. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia). Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

9. Gadafi, Khamis Muammar

Fecha de nacimiento: 1978. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).
Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen. Al mando de unidades militares que participaron en la represión de las manifestaciones.

10. Gadafi, Mohammed Muammar

Fecha de nacimiento: 1970. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).
Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

11. Gadafi, Muammar Mohammed Abu Minyar

Fecha de nacimiento: 1942. Lugar de nacimiento: Sirte (Yamahiriya Árabe Libia).
Líder de la Revolución, comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Responsable de ordenar la represión de las manifestaciones, y de violaciones de derechos humanos.

12. Gadafi, Mutassim

Fecha de nacimiento: 1976. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).
Asesor de Seguridad Nacional. Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

13. Gadafi, Saadi

Número de pasaporte: 014797. Fecha de nacimiento: 25/05/1973. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).

Comandante de las Fuerzas Especiales. Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen. Al mando de unidades militares que participaron en la represión de las manifestaciones.

14. Gadafi, Saif al-Arab

Fecha de nacimiento: 1982. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).
Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

15. Gadafi, Saif al-Islam

Número de pasaporte: B014995. Fecha de nacimiento: 25/06/1972. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).

Director de la Fundación Gadafi. Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen. Declaraciones públicas exaltadas alentando los actos de violencia contra los manifestantes.

16. Al-Senussi, coronel Abdullah

Fecha de nacimiento: 1949. Lugar de nacimiento: Sudán.

Director de la inteligencia militar. Participación de la inteligencia militar en la supresión de las manifestaciones. Sus antecedentes incluyen la sospecha de que participó en la masacre de la prisión de Abu Selim. Condenado in absentia por el atentado con bomba perpetrado contra el vuelo de UTA. Cuñado de Muammar al-Gadafi.

Anexo II. S/RES/1970 (2011)

Congelación de activos

1. Gadafi, Aisha Muammar

Fecha de nacimiento: 1978. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia). Hija de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

2. Gadafi, Hannibal Muammar

Número de pasaporte: B/002210. Fecha de nacimiento: 20/09/1975. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia). Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

3. Gadafi, Khamis Muammar

Fecha de nacimiento: 1978. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).

Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen. Al mando de unidades militares que participaron en la represión de las manifestaciones.

4. Gadafi, Muammar Mohammed Abu Minyar

Fecha de nacimiento: 1942. Lugar de nacimiento: Sirte (Yamahiriya Árabe Libia).

Líder de la Revolución, comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Responsable de ordenar la represión de las manifestaciones, y de violaciones de derechos humanos.

5. Qadhafi, Mutassim

Fecha de nacimiento: 1976. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).

Asesor de Seguridad Nacional. Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen.

6. Gadafi, Saif al-Islam

Número de pasaporte: B014995. Fecha de nacimiento: 25/06/1972. Lugar de nacimiento: Trípoli (Yamahiriya Árabe Libia).

Director de la Fundación Gadafi. Hijo de Muammar al-Gadafi. Estrecha asociación con el régimen. Declaraciones públicas exaltadas alentando los actos de violencia contra los manifestantes.

Anexo III. Resolución 1973 (2011)

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su Sesión 6498, celebrada el 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad, recordando su Resolución 1970 (2011), de 26 de febrero de 2011, deplorando que las autoridades libias no hayan acatado la Resolución 1970 (2011), expresando grave preocupación por el deterioro de la situación, la escalada de la violencia y el elevado número de víctimas civiles, reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y reafirmando que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles, condenando la grave y sistemática violación de derechos humanos, incluidas las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, los casos de tortura y las ejecuciones sumarias, condenando también los actos de violencia e intimidación cometidos por las autoridades libias contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado e instando a esas autoridades a cumplir las obligaciones que les impone el derecho internacional humanitario enunciadas en la Resolución 1738 (2006), considerando que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente en la Yamahiriya Árabe Libia pueden constituir crímenes de lesa humanidad, recordando el párrafo 26 de la Resolución 1970 (2011), en que el Consejo expresó que estaba dispuesto a examinar la posibilidad de adoptar otras medidas apropiadas, según fuera necesario, para facilitar y apoyar el regreso de los organismos humanitarios y suministrar asistencia humanitaria y ayuda conexas en la Yamahiriya Árabe Libia, expresando su determinación de asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles, así como el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria, recordando que la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el secretario general de la Organización de la

Conferencia Islámica condenaron las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se han cometido y se están cometiendo en la Yamahiriya Árabe Libia, tomando nota del comunicado final de la Organización de la Conferencia Islámica de fecha 8 de marzo de 2011, y del comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de fecha 10 de marzo de 2011, en que se estableció un Comité especial de alto nivel sobre Libia, tomando nota también de la decisión adoptada por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes el 12 de marzo de 2011 de pedir que se impusiera una zona de prohibición de vuelos de la aviación militar libia, y de establecer zonas seguras en los lugares expuestos a bombardeos como medida de precaución para proteger a la población libia y a los extranjeros que viven en la Yamahiriya Árabe Libia,

tomando nota además del llamamiento en favor de una cesación del fuego inmediata realizado por el secretario general el 16 de marzo de 2011, recordando su decisión de remitir la situación imperante en la Yamahiriya Árabe Libia desde el 15 de febrero de 2011 al fiscal de la Corte Penal Internacional y destacando que los responsables de los ataques contra la población civil, incluidos los ataques aéreos y navales, y sus cómplices, deben rendir cuentas de sus actos, reiterando su preocupación por la difícil situación de los refugiados y los trabajadores extranjeros que se ven obligados a huir de la violencia que se está produciendo en la Yamahiriya Árabe Libia, acogiendo con beneplácito la respuesta de los Estados vecinos, en particular Túnez y Egipto, para atender las necesidades de esos refugiados y trabajadores extranjeros, y exhortando a la comunidad internacional a que apoye esos esfuerzos, deplorando que las autoridades libias continúen utilizando mercenarios, considerando que el establecimiento de una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Yamahiriya Árabe Libia constituye un elemento importante para la protección de los civiles, así como para la seguridad del suministro de asistencia humanitaria, y un paso decisivo para la cesación de las hostilidades en Libia, expresando preocupación también por la seguridad de los ciudadanos extranjeros y sus derechos en la Yamahiriya Árabe Libia, acogiendo con beneplácito que el secretario general haya nombrado al Sr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib enviado especial a Libia y apoyando sus esfuerzos por encontrar una solución sostenible y pacífica a la crisis de la Yamahiriya Árabe Libia, reafirmando su resuelto compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de la Yamahiriya Árabe Libia, habiendo determinado que la situación imperante en la Yamahiriya Árabe Libia sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas:

1. Exige que se establezca de inmediato una cesación del fuego y se ponga fin completamente a la violencia y a todos los ataques y abusos contra civiles;
2. Destaca la necesidad de intensificar los esfuerzos por encontrar una solución a la crisis que responda a las demandas legítimas del pueblo libio y observa las decisiones del secretario general de despachar a su enviado especial a Libia, y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de enviar al país a su Comité especial de alto nivel con el fin de facilitar un diálogo que conduzca a las reformas políticas necesarias para encontrar una solución pacífica y sostenible;
3. Exige que las autoridades libias cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y adopten todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria;
4. Autoriza a los Estados miembros que hayan notificado previamente al secretario general a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el secretario general, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la Resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Yamahiriya Árabe Libia, incluida Bengasi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y solicita a los Estados miembros interesados que informen al secretario general de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad;
5. Reconoce la importante función que desempeña la Liga de los Estados Árabes en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región y, teniendo presente el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, solicita a los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes que cooperen con otros Estados miembros en la aplicación del párrafo 4;
6. Decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Yamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles;

7. Decide además que la prohibición impuesta en virtud del párrafo 6 no se aplicará a los vuelos cuyo único propósito sea humanitario, como el suministro o la facilitación del suministro de asistencia, incluido el material médico, los alimentos, los trabajadores humanitarios y la asistencia conexas, o la evacuación de ciudadanos extranjeros de la Yamahiriya Árabe Libia, y tampoco se aplicará a los vuelos autorizados en virtud de los párrafos 4 u 8, ni a otros vuelos que los Estados que actúen al amparo de la autorización otorgada en el párrafo 8 consideren necesarios para el bienestar del pueblo libio, y que esos vuelos se coordinarán con todo mecanismo establecido en virtud del párrafo 8;
8. Autoriza a los Estados miembros que hayan notificado al secretario general y al secretario general de la Liga de los Estados Árabes, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos impuesta en el párrafo 6 supra, según sea necesario, y solicita que los Estados interesados, en cooperación con la Liga de los Estados Árabes, coordinen estrechamente con el secretario general las medidas que estén adoptando para aplicar la presente prohibición, incluso mediante el establecimiento de un mecanismo apropiado para aplicar las disposiciones de los párrafos 6 y 7 supra;
9. Exhorta a todos los Estados miembros a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, presten asistencia, incluidas las autorizaciones de sobrevuelo necesarias, a fin de aplicar los párrafos 4, 6, 7 y 8 supra;
10. Solicita que los Estados miembros interesados coordinen estrechamente entre sí y con el secretario general las medidas que estén adoptando para aplicar los párrafos 4, 6, 7 y 8 supra, incluidas las medidas prácticas para supervisar y aprobar los vuelos humanitarios o de evacuación autorizados;
11. Decide que los Estados miembros interesados informen inmediatamente al secretario general y al secretario general de la Liga de los Estados Árabes de las medidas adoptadas en ejercicio de la autoridad conferida en el párrafo 8 supra, incluida la presentación de un concepto de operaciones;
12. Solicita al secretario general que lo informe inmediatamente de toda medida adoptada por los Estados miembros interesados en ejercicio de la autoridad conferida en el párrafo 8 supra y que lo informe en un plazo de 7 días y todos los meses a partir de entonces sobre la aplicación de la presente resolución,

incluida la información relativa a las violaciones de la prohibición de vuelos impuesta en el párrafo 6 supra;

13. Decide sustituir el párrafo 11 de la Resolución 1970 (2011) por el párrafo siguiente: «Exhorta a todos los Estados miembros, en particular a los Estados de la región, a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos nacionales, y a fin de garantizar la estricta aplicación del embargo de armas establecido en los párrafos 9 y 10 de la Resolución 1970 (2011), inspeccionen en su territorio, incluidos los puertos y aeropuertos, y en alta mar, los buques y las aeronaves con origen o destino en la Yamahiriya Árabe Libia, si el Estado en cuestión tiene información que ofrezca motivos razonables para creer que la carga contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación estén prohibidos en virtud de los párrafos 9 o 10 de la Resolución 1970 (2011), modificada por esta resolución, incluido el suministro de personal mercenario armado, exhorta a todos los Estados del pabellón de esos buques y aeronaves a cooperar con esas inspecciones, y autoriza a los Estados miembros a aplicar toda medida acorde con las circunstancias concretas para realizar esas inspecciones»;
14. Solicita a los Estados miembros que estén adoptando medidas en alta mar con arreglo al párrafo 13 supra que coordinen esas medidas estrechamente entre sí y con el secretario general y solicita también a los Estados interesados que informen de inmediato al secretario general y al Comité establecido en virtud del párrafo 24 de la Resolución 1970 (2011) («el Comité») de las medidas adoptadas en ejercicio de la autoridad conferida en el párrafo 13 supra;
15. Requiere que todo Estado miembro, cuando realice una inspección en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 13 supra actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, presente sin dilación al Comité un informe inicial por escrito que contenga, en particular, una explicación de los motivos de la inspección y sus resultados, e indique si se proporcionó o no cooperación, y, si se encontraron artículos cuya transferencia esté prohibida, requiere también que esos Estados miembros presenten más adelante al Comité otro informe por escrito que contenga datos pertinentes sobre la inspección, la confiscación y la disposición de esos artículos, y sobre la transferencia, incluida una descripción de los artículos, su origen y su destino previsto, si esta información no figura en el informe inicial;

16. Deplora que sigan llegando mercenarios a la Yamahiriya Árabe Libia y exhorta a todos los Estados miembros a que cumplan estrictamente las obligaciones que les incumben con arreglo al párrafo 9 de la Resolución 1970 (2011) para impedir el suministro de personal mercenario armado a la Yamahiriya Árabe Libia;
17. Decide que todos los Estados denieguen la autorización a toda aeronave matriculada en la Yamahiriya Árabe Libia o de propiedad de nacionales o empresas de ese país o utilizada por ellos, para despegar de su territorio, aterrizar en él o sobrevolarlo, salvo cuando el vuelo de que se trate haya sido aprobado previamente por el Comité o tenga que realizar un aterrizaje de emergencia;
18. Decide que todos los Estados denieguen a toda aeronave la autorización para despegar de sus territorios, aterrizar en ellos o sobrevolarlos si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que la aeronave contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación se prohíba en los párrafos 9 y 10 de la Resolución 1970 (2011), modificada por esta resolución, incluido el suministro de personal mercenario armado, salvo en el caso de un aterrizaje de emergencia;
19. Decide que la congelación de activos establecida en los párrafos 17, 19, 20 y 21 de la Resolución 1970 (2011) se aplique a todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en sus territorios y que sean de propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto, de las autoridades libias designadas por el Comité o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control y hayan sido designadas por el Comité, y decide también que todos los Estados aseguren que se impida que sus nacionales u otras personas o entidades que se encuentren en sus territorios pongan fondos, activos financieros o recursos económicos a disposición de las autoridades libias designadas por el Comité o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control y que hayan sido designadas por el Comité, ni los utilicen en beneficio de estas, y ordena al Comité que designe a estas autoridades libias, personas o entidades dentro de un plazo de 30 días a partir de la fecha de aprobación de la presente resolución y según proceda en lo sucesivo;

20. Afirma su determinación de asegurarse de que los activos congelados en virtud de lo dispuesto en el párrafo 17 de la Resolución 1970 (2011) se pongan a disposición del pueblo de la Yamahiriya Árabe Libia y se utilicen en beneficio de este posteriormente y lo antes posible;
21. Decide que todos los Estados deberán exigir a sus nacionales, las personas sujetas a su jurisdicción y las sociedades constituidas en su territorio o sujetas a su jurisdicción que se mantengan vigilantes en sus relaciones comerciales con las entidades constituidas en la Yamahiriya Árabe Libia o sujetas a la jurisdicción de ese país, con cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y con las entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a la violencia y el uso de la fuerza contra civiles;
22. Decide que las personas incluidas en el anexo I estén sujetas a las restricciones de viaje impuestas en los párrafos 15 y 16 de la Resolución 1970 (2011) y decide también que las personas y entidades incluidas en el anexo II estén sujetas a la congelación de activos impuesta en los párrafos 17, 19, 20 y 21 de la Resolución 1970 (2011);
23. Decide que las medidas especificadas en los párrafos 15, 16, 17, 19, 20 y 21 de la Resolución 1970 (2011) se apliquen también a las personas y entidades que el Consejo o el Comité hayan determinado que han infringido las disposiciones de la Resolución 1970 (2011), en particular sus párrafos 9 y 10, o hayan ayudado a terceros a hacerlo;
24. Solicita al secretario general que establezca, por un período inicial de un año, en consulta con el Comité, un grupo de hasta ocho expertos («Grupo de Expertos») que actúe bajo la dirección del Comité para realizar las siguientes tareas:
 - a) Ayudar al Comité a ejecutar su mandato, enunciado en el párrafo 24 de la Resolución 1970 (2011) y la presente resolución;
 - b) Reunir, examinar y analizar la información proporcionada por los Estados, los órganos competentes de Naciones Unidas, las organizaciones regionales y demás partes interesadas sobre la aplicación de las medidas establecidas en la Resolución 1970 (2011) y la presente resolución, en particular sobre los casos de incumplimiento;

- c) Formular recomendaciones sobre acciones que el Consejo, el Comité o el Estado podrían considerar para mejorar la aplicación de las medidas pertinentes;
 - d) Presentar al Consejo un informe preliminar sobre su labor a más tardar 90 días después de la constitución del Grupo y un informe final que contenga sus conclusiones y recomendaciones a más tardar 30 días antes de la conclusión de su mandato;
25. Insta a todos los Estados, los órganos competentes de Naciones Unidas y demás partes interesadas a que cooperen plenamente con el Comité y el Grupo de Expertos, en particular proporcionando toda información que posean sobre la aplicación de las medidas establecidas en la Resolución 1970 (2011) y en la presente resolución, en particular sobre los casos de incumplimiento;
26. Decide que el mandato del Comité enunciado en el párrafo 24 de la Resolución 1970 (2011) se aplique también a las medidas establecidas en la presente resolución;
27. Decide que todos los Estados, incluida la Yamahiriya Árabe Libia, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar que no haya lugar a ninguna reclamación, a instancias de las autoridades libias, de ninguna persona o entidad de la Yamahiriya Árabe Libia ni de ninguna persona que actúe por conducto o en beneficio de esas personas o entidades, en relación con todo contrato o transacción cuya ejecución se vea afectada por las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1970 (2011), la presente resolución y las resoluciones conexas;
28. Reafirma su intención de mantener en examen permanente las acciones de las autoridades libias y subraya que está dispuesto a examinar en todo momento las medidas establecidas en la presente resolución y la Resolución 1970 (2011), incluido el reforzamiento, la suspensión o el levantamiento de esas medidas, según corresponda, sobre la base del cumplimiento por las autoridades libias de la presente resolución y la Resolución 1970 (2011);
29. Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.

CAPÍTULO 6. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO ACTUACIÓN TEMPRANA: BURUNDI 2015

Este capítulo analiza la aplicación de la alerta temprana en función de la responsabilidad de prevenir. Atendiendo a las consideraciones teóricas expuestas en capítulos anteriores, se tiene como objeto estudiar si el despliegue preventivo que se establece en la responsabilidad de prevenir ha podido tener una correcta implementación. Como seguimiento de este caso se toman como fuentes las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de la Unión Africana (UA), así como los informes del secretario general y de organismos no gubernamentales. Especialmente se destacaría la labor de la Unión Africana (UA), puesto que como organismo regional podría haber ejercido mayor protagonismo y haber aplicado la responsabilidad de prevenir de manera correcta, no siendo el caso.

1. INICIO DE LA CRISIS. EVOLUCIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS

Desde 1890 Burundi formaba parte del África Oriental Alemana y desde 1919 estaba anexionada a Ruanda (llamadas Ruanda-Urundi), estando administradas por Bélgica por mandato de la Liga de las Naciones. Aunque el país obtuvo su independencia en 1962 como una monarquía constitucional bajo la figura del rey Mwambutsa IV, su independencia trajo consigo un período de inestabilidad política, ya que el país tuvo cuatro Gobiernos entre 1962 y 1965. Tras el asesinato en enero de 1965 del recién elegido primer ministro hutu Pierre Ngendandumwe y sucederse unas elecciones para elegir uno nuevo, el rey señaló a Ganwa, de origen tutsi, como nuevo primer ministro. La oposición de los líderes hutus a esta decisión tuvo como consecuencia décadas de control tutsi en el Gobierno y las Fuerzas Armadas.

En 1966 se derogó la monarquía y se proclamó la república. Desde entonces Burundi ha sido escenario de varios golpes de Estado y masacres producidas por la rivalidad entre las dos etnias principales del país, los hutus y los tutsis. El 85 % de la población es de origen étnico hutu, el 15 % es tutsi y menos del 1 % twas. En 1987, Pierre Buyoya, de etnia tutsi, asumió el poder tras un golpe de Estado. Durante su presidencia la falta de mejoras en políticas de entendimiento entre hutus y tutsis llevó al incremento de la

violencia entre las dos etnias. En junio de 1993 Buyoya fue derrotado en elecciones por Melchior Ndadaye, cabeza del nuevo partido Frente para la Democracia en Burundi (FRODEBU) llegando a ser el primer presidente hutu del país. Asumió el poder en julio de 1993 y solo tres meses después fue asesinado junto con seis ministros en un intento de golpe de Estado militar.

Así, la ola de violencia hutu-tutsi que se levantó costó miles de vidas desencadenando una guerra civil. En abril de 1994 el nuevo presidente Cyprien Ntaryamira fue asesinado junto con el presidente de Ruanda Habyarimana, explosionando el avión en el que iban. El 25 de julio de 1996 el Ejército se hizo con el poder instaurando a Buyoya como presidente por segunda vez. El presidente organizó un debate nacional de reconciliación invitando a la mayoría de los partidos políticos y en junio de 1998 estableció una transición de poderes con dos vicepresidentes, uno hutu y otro tutsi, sustituyendo de esta manera al primer ministro. En el mismo mes es cuando comenzaron formalmente las negociaciones para la paz con 19 partidos políticos de ambas etnias.

En estos doce años de guerra civil se han venido enfrentando el Gobierno golpista tutsi representando al partido Unión para el Progreso Nacional (UPRONA) y las Fuerzas de Defensa Nacional de Burundi (FDNB) contra las fuerzas rebeldes hutus, siendo las más destacadas: el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (FDD), del que formaba parte el actual presidente Pierre Nkurunziza, y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL) (Vandeginste, 2015). A últimos de agosto de 2000 se firmaron los llamados Acuerdos de Arusha o Acuerdos para la Paz y la Reconciliación de Burundi con la mediación de los presidentes Julius Nyerere de Tanzania y Nelson Mandela de Sudáfrica. Sin embargo, la guerra civil y las atrocidades continuaron, ya que se abstuvieron de las negociaciones las principales milicias hutus, el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (FDD) y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL); incluso las dos milicias intensificaron sus ataques a las fuerzas del Gobierno después de la firma de los Acuerdos de Arusha.

En julio de 2001 se constituyó un Gobierno de transición y en diciembre de 2002 el Gobierno firmó un alto el fuego con el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (FDD), pero no fue hasta septiembre de 2006 cuando el Gobierno firmó el alto el fuego con la última de las guerrillas activas, las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL). Los Acuerdos de Arusha trajeron la adopción de una nueva Constitución y el 28 de febrero de 2005 los ciudadanos, con abrumadora mayoría (un 92 %) votaron a favor. Se podrían destacar cuatro temas importantes de esta Constitución: una fórmula de poder

tanto étnico como de coalición, un equilibrio de etnias en las instituciones, un control constitucional para evitar la concentración de poderes y la inclusión de los hutus en las Fuerzas Armadas, ya que históricamente habían sido los tutsis los que dominaban el Ejército (Nantulya, 2015). De la misma manera, la Constitución estableció un sistema de gobierno presidencialista multiétnico; tal y como se dispuso en su artículo 124, los dos vicepresidentes pertenecen a grupos étnicos y a partidos políticos diferentes.

Con este nuevo sistema constitucional, Pierre Nkurunziza, del Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (FDD), ganó las elecciones en marzo de 2005 y fue proclamado presidente en agosto de ese mismo año, siendo reelegido como presidente en las elecciones de junio de 2010 e iniciando de esta manera un segundo mandato lleno de polémica ya que la oposición no reconoció como legítimos los resultados electorales formándose pequeños grupos armados. Dicho mandato estuvo caracterizado por un clima de violencia y temor. Según el International Crisis Group, Nkurunziza pretendía controlar las instituciones estatales afectando a las libertades civiles de los ciudadanos, los derechos humanos y la seguridad jurídica del país (International Crisis Group, 2012a). Con ello, Nkurunziza intentó buscar el apoyo del Parlamento para poder modificar la Constitución, lo que le permitiría un tercer mandato marginando a la minoría tutsi.

Fue entonces, el 25 de abril de 2015, cuando el partido del presidente Nkurunziza anunció que volvería a presentarse para un tercer mandato a las elecciones presidenciales. Mandato prohibido expresamente por la Constitución, pero sorprendentemente en mayo de 2015 fue refrendado por el Senado y por la Corte Constitucional entre alegaciones de intimidación a los jueces y protestas populares. Dichos organismos se fundamentaron en una interpretación arbitraria de los artículos 96 y 302 de la Constitución, que establecía que el primer presidente después de la transición sería elegido por el Parlamento de modo excepcional y no directamente por el pueblo (International Crisis Group, 2015).

El clima de violencia e inestabilidad se extendió por todo el país aumentando el número de refugiados y el exilio de figuras importantes como el vicepresidente Rufyikiri y el presidente del Parlamento Ntavyhanyuma. En este período tuvo lugar un intento de golpe de Estado el 13 de mayo de 2015, asesinatos extrajudiciales y numerosos atentados selectivos contra personalidades políticas y militares; por ilustrar se señalan: el 2 de agosto de 2015 el jefe del Servicio Nacional de Información, el general Nshimirimana fue asesinado; el 3 de agosto el activista y defensor de derechos humanos Pierre Mbonimpa fue herido gravemente de bala; el 15 de agosto el antiguo jefe del Estado Mayor Bikomagu fue asesinado; el 8 de septiembre Patrice Gahungu, portavoz del partido

Unión por la Paz y la Democracia (UPD) fue asesinado; el 11 de septiembre el jefe del Estado Mayor del Ejército el general Prime Niyongabo, escapó de un intento de atentado; el 27 de noviembre Ndaruvukanye, diputado del CNDD-FDD, escapó igualmente de un atentado; el 29 de noviembre el mayor Katihabwa es asesinado. Todos estos crímenes y tentativas tuvieron lugar en la capital Bujumbura, pero los asesinatos siguieron en las provincias y el interior del país (International Crisis Group, 2015).

A pesar de que tanto la Unión Africana (UA) como la Comunidad de África Oriental (CAO) realizaron sendas peticiones con el fin de retrasar las elecciones, estas se celebraron el 21 de julio de 2015 con la victoria de Nkurunziza. Con anterioridad, la Unión Africana (UA) tomó la decisión (en junio) de enviar unos treinta observadores de derechos humanos y expertos militares, sin embargo, consideró que no había ninguna garantía democrática en el proceso, por lo que no mandó ninguna misión de observación electoral. Como consecuencia, las elecciones de julio de 2015 fueron boicoteadas por la oposición y rechazadas por la comunidad internacional. Con todo esto, el 20 de agosto de 2015, Nkurunziza juró su cargo y estableció un nuevo Gobierno.

En lo que respecta a la comunidad internacional, fue a raíz de los acontecimientos que tuvieron lugar el 11 de diciembre de 2015 cuando se evidenció una intensa actividad diplomática. En esa fecha tres campamentos militares fueron atacados por individuos armados causando unos 87 muertos, además de un gran número de desaparecidos como resultado de las detenciones que se efectuaron al día siguiente. Se consideró uno de los sucesos más graves desde la entrada del nuevo Gobierno, ya que tuvo un impacto directo en las reacciones de la comunidad internacional, sobre todo en la Unión Africana (UA) (Vandeginste, 2015).

Unos días después de los graves hechos del 11 de diciembre, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas se reunió en sesión extraordinaria y decidió enviar una misión de expertos independientes para que elaboraran un informe. En su informe presentado un año más tarde se señaló que hubo violaciones graves de derechos humanos originadas sobre todo por agentes estatales. Estas violaciones eran graves y sistemáticas, realizadas con total impunidad, manifestándose casos de desapariciones forzadas, de tortura, detenciones masivas de manera arbitraria, siendo inexistente las libertades de expresión, reunión y asociación. Con todo lo dicho, los expertos resolvieron que no se podía excluir que ciertas violaciones de derechos humanos pudieran constituir crímenes contra la humanidad (A/HRC/33.37, 2016, pp. 1-2). Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (órgano encargado de promover los derechos

humanos y colectivos de los pueblos de África) envió una misión para el conocimiento de los hechos en Burundi. En todo este trasiego diplomático con distintos actores internacionales para solucionar el conflicto, hay que destacar el protagonismo de la Unión Africana (Vandeginste, 2015).

Tras los violentos acontecimientos de diciembre de 2015, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, reunido a nivel de los embajadores de los Estados miembros, adoptó una decisión considerada histórica e importante por la mayoría de la doctrina. Con el objetivo de prevenir un deterioro de la situación de seguridad y para proteger a la población, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana autorizó el despliegue de una misión africana de prevención y protección en Burundi (MAPROBU). La misión consistiría en un despliegue preventivo que podría alcanzar los 5000 efectivos compuestos por personal militar y policial (PSC/PR/COMM, 2015, p. 4). Por primera vez, se decidió por parte del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana que en caso de no aceptación del Gobierno de Burundi del despliegue de la misión MAPROBU, se recomendaría a la Asamblea de la Unión Africana que se impusiera el envío de esta misión en virtud del artículo 4(h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana y del artículo 7(e) de su Protocolo (PSC/PR/COMM, 2015, p. 5).

El artículo 4(h) que más adelante se desarrollará, viene a establecer la responsabilidad de proteger y por ende el derecho a intervenir en un Estado miembro en casos de crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. Siguiendo estos hechos, el 21 de diciembre de 2015, el Parlamento de Burundi (compuesto por la Asamblea General y el Senado reunidos en el Congreso) debatió la cuestión y rechazó el despliegue de la misión. El 23 de diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores de Burundi informó en una carta a la Unión Africana (UA) que el despliegue de la MAPROBU era injusto, inconstitucional e inapropiado y que el Gobierno de Burundi no accedía a la decisión tomada por el Consejo de Paz y Seguridad. Tal fue así, que en el caso de mandar una misión de prevención se consideraría a Ruanda origen de la amenaza, acusando a Ruanda de fomentar la rebelión y calificando a la misión de MAPROBU de fuerza invasora (*Lettre à Mme la Présidente de la Commission de l'Union africaine*, 23 février 2015, p. 2).

Ante esta medida tomada por el Gobierno de Burundi, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (UA) celebrada del 29 al 31 de enero de 2016, en vista de la no aceptación por el Gobierno de Burundi decidió no desplegar la misión puesto que consideraba prematuro enviar dichas fuerzas creyendo oportuno apoyar un diálogo político en estas circunstancias (PSC/AHG/COMM.3, 2016, p. 2). Los Estados miembros

de la Unión Africana (UA) se posicionaron del lado del Gobierno de Burundi, considerando que se había realizado una mera recomendación por parte del Consejo de Paz y Seguridad a la Cumbre. Tras esta decisión y al año siguiente, en noviembre de 2017 en su 29.^a Cumbre se reafirmaron en la vía del diálogo para buscar una solución a la crisis, poniendo en marcha un diálogo interburundés inclusivo bajo los auspicios de la Comunidad del África Oriental (CAO).

Por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como se explicará más adelante, se aprobó en julio de 2016 mediante su Resolución 2303, un despliegue de 228 efectivos, con el objetivo de monitorizar la situación de seguridad y de los derechos humanos, pero fue nuevamente rechazado por el Gobierno de Burundi. A fecha de mayo de 2018 se sigue tratando de negociar el consentimiento por parte de Naciones Unidas con el Gobierno burundés, incluso continúa demorándose el despliegue completo de observadores de derechos humanos y expertos militares que la Unión Africana (UA) acordó en 2015. Habría que añadir que a partir de la mencionada resolución el Consejo de Seguridad no ha emitido ninguna otra, tan solo al año siguiente la presidencia del Consejo de Seguridad adoptó una declaración afirmando su apoyo al diálogo interburundés, pero preocupada por la lentitud con la que avanzaba este proceso (Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/PRST/2017/13 y Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015; S/PRST/2018/7). Por estas razones, como resultado de la negativa al despliegue preventivo que planteó la Unión Africana (UA), el Consejo de Seguridad no ha mostrado intención de llevar a cabo algún tipo de acción en base a la responsabilidad de proteger.

En la actualidad Burundi sigue sumido en una crisis con violaciones y abusos de derechos humanos y riesgo de comisión de atrocidades masivas. En mayo de 2018 el Gobierno de Nkurunziza llevó a cabo un referéndum para poder modificar la Constitución. Los resultados de las votaciones dieron un 73 % a favor de la modificación constitucional frente a la negativa del 18 %, no obstante, los grupos opositores denunciaron los resultados y la campaña de violencia e intimidación por parte del Gobierno. Dicha modificación supone una oportunidad para el presidente Nkurunziza para poder abolir las cuotas étnicas dentro del Gobierno firmadas en los Acuerdos de Arusha y extender el mandato presidencial de cinco a siete años (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2018).

2. APLICACIÓN DE MEDIDAS A LA LUZ DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Las medidas que adoptó la comunidad internacional en la gestión de esta crisis fueron varias. En esta parte del capítulo se analizan varios factores de la crisis llevados a cabo principalmente por la Unión Africana (UA) y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, dado que son considerados los actores principales de la comunidad internacional en esta crisis. Con esta finalidad se pretende determinar si la responsabilidad de proteger se ha implementado con buen término y en concreto la responsabilidad de prevenir. Dentro de este sistema de prevención, se estudia si las medidas de alerta temprana y actuación temprana han funcionado.

2.1. Respuestas concretas de la comunidad internacional

Siguiendo los fundamentos doctrinales descritos en capítulos anteriores, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados señala tres elementos de la responsabilidad de proteger: la prevención, la reacción y la reconstrucción. De la misma manera, en su informe de 2011 *La función de los mecanismos regionales para hacer efectiva esta responsabilidad* (A/65/877), el secretario general expone que la protección de los civiles implica primero una prevención antes que reaccionar. Llegado el caso en que se tenga que intervenir sería según lo dispuesto por el ordenamiento internacional y la protección traería consigo una reconstrucción y consolidación de la paz.

Si nos situamos históricamente en la firma de los Acuerdos de Arusha (2000), se apreciaría un fallo en la responsabilidad de reconstruir, dado que según los acontecimientos descritos no se llevó a cabo una verdadera consolidación de la paz para evitar la crisis actual. Es con el inicio de la crisis en 2015 cuando se intenta mediar para volver al cumplimiento de los Acuerdos de Arusha (International Crisis Group, 2015).

2.1.1. La Unión Africana y su determinación en aplicar la responsabilidad de proteger

Por la descripción de los hechos, la Unión Africana (UA) como organismo regional se encontraba focalizada en evitar e impedir una aparente amenaza de atrocidades. Es decir, se concentraba en la responsabilidad de prevenir, más que en la prevención operacional, aunque esta prevención operacional se asocia más al tercer pilar relativo a la respuesta oportuna y decisiva. De igual manera, la Unión Africana (UA) como organismo regional podría percibir mejor cuándo se avecinaría el conflicto para poder hacer uso del segundo pilar que es la asistencia internacional (A/65/877, 2011, § 21). Así, el 17 de diciembre de

2015, unos días después de los ataques a los campamentos militares, se adoptó con toda presteza una decisión considerada trascendental por parte del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA), autorizando el despliegue de una misión de prevención y protección de seguridad africana en Burundi (MAPROBU) durante un período de seis meses renovable.

El mandato de la misión en concreto se centró en:

- Prevenir cualquier deterioro de la situación de seguridad, así como supervisar su evolución e informar de su desarrollo en el terreno.
- Contribuir dentro de sus capacidades y en sus zonas de despliegue a la protección de la población bajo amenaza inminente.
- Contribuir a las condiciones necesarias para el diálogo entre las partes y preservar los Acuerdos de Arusha (2000) para la paz y la reconciliación de Burundi.
- Facilitar en colaboración con otros actores la puesta en práctica de cualquier acuerdo que las partes pudieran alcanzar como el desarme de las milicias y otros grupos ilegales.
- La protección de personalidades y otros actores cuya seguridad pudiera estar amenazada.
- La protección del personal de la Unión Africana (UA) así como de sus instalaciones.

Se decidió que la misión tendría una fuerza inicial de 5000 efectivos de policía y militares incluyendo observadores de derechos humanos. Se pretendía que esta resolución estuviera muy detallada para poder efectuar de manera más eficaz el despliegue preventivo. Tanto es así que se requiere al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que preste apoyo logístico, técnico y financiero al despliegue (PSC/PR/COMM [DLXV], 2015, pp. 3-6).

Con esta decisión el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA) quería demostrar su capacidad de respuesta a la hora de implementar un despliegue preventivo basado en la responsabilidad de prevenir. Según la resolución se daba un plazo de 96 horas al Gobierno de Burundi para que aceptase el despliegue de la misión de conformidad con el artículo 7(3) del Protocolo del Acta Constitutiva que estipulaba que los Estados miembros están de acuerdo en aceptar y poner en práctica las decisiones del Consejo de Paz y Seguridad conforme al Acta Constitutiva. Es decir, en relación a lo dispuesto en esta resolución y en los artículos mencionados del Acta Constitutiva, el

Gobierno de Burundi debería haber aceptado el despliegue. Como se ha mencionado en la evolución de los hechos, la misión se rechazó por parte del Gobierno de Burundi, con lo que la responsabilidad de prevenir no tenía visos de llevarse a cabo. Tal es la determinación por llevar a cabo el despliegue que se urge al Consejo de la Unión Africana (UA), llegado el caso de la no aceptación de la misión por parte del Gobierno de Burundi, a que haga uso del artículo 4(h) del Acta Constitutiva donde se manifiesta de manera clara el derecho a intervenir en un Estado miembro ante la comisión de atrocidades masivas (PSC/PR/COMM[DLXV] 2015, pp. 3-6).

De la lectura de este comunicado se percibe una determinación por parte del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA) para llevar a término un despliegue preventivo y de esta manera hacer uso de la responsabilidad de prevenir. En consecuencia y teniendo en cuenta el compromiso que tiene el Gobierno de Burundi como miembro de la Unión Africana (UA), llegado el caso de una negativa del Gobierno a la misión, el Consejo recomendaría a la Asamblea tomar medidas adicionales incluidas sanciones para todos aquellos que pusieran en peligro el diálogo. Finalmente se solicitaría al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que en virtud del capítulo VII de la Carta tomase las medidas necesarias para restablecer la paz y la seguridad, y emitiera una resolución en apoyo y de conformidad con el comunicado (PSC/PR/COMM[DLXV] 2015, pp. 3-6).

a. ¿Cuáles son entonces los impedimentos que surgen en la Unión Africana para aplicar la responsabilidad de prevenir?

Resulta interesante ver como incluso antes del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, antes de la Cumbre Mundial de 2005 y del informe de la Asamblea General de Naciones Unidas A/63/677 de 2009, la Unión Africana (UA) como organismo regional incorpora expresamente en su Acta Constitutiva de julio de 2000 la responsabilidad de proteger. Se convierte en el primer organismo regional en comprometerse a intervenir en cualquier Estado miembro en el caso de la comisión de circunstancias graves como son los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes contra la humanidad. Se reafirma en el principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado en el artículo 4(g), pero sin hacer, como el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, la excepción de que el principio de no injerencia no puede contradecir la aplicación de las medidas coercitivas descritas en el capítulo VII.

Son varios factores los que se dan para la rápida aceptación de la responsabilidad de proteger, pero sobre todo habría que destacar la máxima «soluciones africanas para

problemas africanos». Ante los conflictos y las crisis acaecidas en África la manera de hacerles frente ha sido objeto de enfrentamiento entre los líderes africanos y los países occidentales, especialmente en el terreno de la diplomacia preventiva y la mediación en los conflictos. De ahí que las crisis en países africanos solo puedan resolverse de manera específica por los países africanos. Otro de los factores que podría explicar la consagración de la responsabilidad de proteger se encuentra en la misma constitución de la Unión Africana (UA). Actualmente, entre los recursos para la prevención de conflictos se encuentran la diplomacia preventiva, la alerta temprana, la mediación y el despliegue preventivo. De este modo la Unión Africana (UA) constituye el Consejo de Paz y Seguridad para hacer frente y poder responder ante amenazas inminentes a la paz y seguridad de sus países miembros a través de los mecanismos de la diplomacia preventiva, incluyendo el despliegue preventivo. Sin embargo, la Unión Africana, a pesar de recoger estas medidas preventivas se encuentra muy lejos de ser plenamente operativa: la falta de capacidades, la carencia en la financiación y el principio de no interferencia impiden la puesta en práctica de la responsabilidad de prevenir (Zounmenou, Motsamai y Nganje, 2012, p. 9).

De acuerdo con el artículo 16 del Protocolo que establece el Consejo de Paz y Seguridad, los mecanismos para la prevención de los conflictos son parte integral de la arquitectura de paz y seguridad en la Unión Africana (UA). De hecho, el sistema de despliegue preventivo de la Unión Africana (UA) depende de las brigadas regionales de respuesta rápida. Por todo ello tenemos que los tres fundamentos que sustentan el marco para la prevención, gestión y resolución de conflictos en la Unión Africana (UA) son: la idea de la no indiferencia, la noción de responsabilidad de proteger y la máxima «soluciones africanas para problemas africanos». Con respecto al principio de la no indiferencia, fue expresado por el primer presidente de la Comisión de la Unión Africana (UA) Alpha Oumar Konaré, cuando llamó a la necesidad de cambiar la cultura de la no intervención por la cultura de la no indiferencia. La implantación de este principio vino a través del artículo 4(h) del Acta Constitutiva del año 2000, donde quedaba codificada la responsabilidad de proteger. Del mismo modo, en el artículo 4(j) se declara el derecho de los Estados miembros a requerir la intervención de la Unión a fin de restaurar la paz y seguridad. Todos estos conceptos se consagran en el Acta Constitutiva de la Unión Africana del año 2000, el Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana del año 2002, la Declaración solemne sobre la Política Común Africana de Defensa y Seguridad del año 2004, el Pacto de no agresión y de defensa

común de la Unión Africana del año 2005, y el llamado informe *Ezulwini Consensus* en la reforma de Naciones Unidas del año 2005 (Zoumenou, 2012, pp. 10-17).

Por aclarar este último informe y como demostración de por qué la responsabilidad de proteger juega un papel principal para la Unión Africana (UA), hay que decir que dicho informe se trata de un acuerdo en común al que se llega en la Unión Africana (UA) sobre las reformas de Naciones Unidas de 2005. La Unión Africana (UA) reconoce la autoridad del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza según los criterios propuestos, pero esta condición no debería menoscabar la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional. Tanto la Asamblea General de Naciones Unidas como el Consejo de Seguridad están muy lejos de las escenas de conflictos en África y pueden no estar en la mejor posición para analizar la naturaleza y el desarrollo de situaciones. Es necesario que las organizaciones regionales en las áreas próximas a los conflictos estén capacitadas para tomar este tipo de acciones. La Unión Africana (UA) está de acuerdo en que la intervención de las organizaciones regionales debería contar con la aprobación del Consejo de Seguridad, aunque en ciertas situaciones que requieran acciones urgentes la aprobación pudiera ser *a posteriori* (Ezulwini Consensus Ext/EX.CL/2[VII], 2005).

De algún modo se aprecia un proceso normativo de incorporar la responsabilidad de proteger y por ende los mecanismos de prevención como la alerta temprana y el despliegue preventivo. Habría un intento de cambio cultural tanto por asumir el concepto de soberanía responsable como la cultura de la no indiferencia. Pero aun así, este último principio no ha podido suplantar el fundamento base de la no injerencia establecido en el artículo 4(g) del Acta Constitutiva, rodeado de una mentalidad de recuerdo de las intervenciones neocoloniales, por lo que podría tener mayor peso la no interferencia. Así pues, la Unión Africana (UA) incorporaría la responsabilidad de proteger y mecanismos de prevención en su Acta Constitutiva y con celeridad establecería una misión de despliegue preventivo, pero se observarían no solo problemas culturales de no injerencia sino problemas operacionales, puesto que al fijar la misión de despliegue aun sin consentimiento, no la lleva a término.

b. Rechazo al despliegue preventivo. ¿Fallo en la responsabilidad de prevenir?

Como se ha descrito en apartados anteriores, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA), el 17 de diciembre de 2015 decidió autorizar una misión de despliegue preventivo. Acto seguido, el 21 de diciembre, el Parlamento de Burundi rechazó la misión considerándola inapropiada, y manifestándolo de manera oficial a través de una carta del

ministro de Asuntos Exteriores a la Unión Africana (UA) el 23 de diciembre. Con estos antecedentes, en la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Africana (UA), el 29 de enero de 2016, se resuelve no ratificar la decisión del Consejo de Paz y Seguridad. En su lugar, como sustitución a la misión de despliegue aprobaron un diálogo político consensuado bajo los auspicios del presidente de Uganda, Yoweri Kaguta Museveni; además se decidió enviar una delegación para reunirse al más alto nivel con las autoridades de Burundi, así como con otros actores y poder llevar a cabo el diálogo político (PSC/AHG/COMM.3[DLXXI], 2016, p. 6).

La decisión de retirar la misión de despliegue preventivo fue justificada por lo prematuro de la misión, debiendo sustituirla por una diplomacia preventiva de mediación. Si bien hay que preguntarse por qué se consideró prematura, visto que teniendo los fundamentos legales para desplegar una misión sin consentimiento del Estado y emitiendo una resolución detallada de la actuación temprana, por qué se consideró *a posteriori* que la decisión era demasiado apresurada. La respuesta se podría encontrar en la falta de elementos políticos fuertes para sustentar y apoyar las decisiones de los organismos de la Unión Africana (UA). La ausencia de un respaldo decisivo en este acuerdo hace que la responsabilidad de prevenir que tan bien expresada está en el Acta Constitutiva pierda su efecto y no se pueda llevar a la práctica.

Debido a que el Gobierno de Burundi consideró inapropiado el despliegue de fuerzas internacionales en el país cabría preguntarse en este punto del análisis sobre el no consentimiento del Estado. A este respecto, según la propia formulación de la responsabilidad de proteger, se aplicaría cuando el Estado no quiera o no pueda defender a su población. Una parte de la doctrina apoya este punto únicamente aplicado para casos de Estados fallidos en los que aun cuando exista un deseo de proteger a la población, este no pueda porque carece de medios o no tiene el suficiente poder y mando para ejercerlo. (López-Jacoiste, 2011, p. 135). Burundi no es un Estado fallido ya que la crisis no derivó en un derrumbe del Estado ni en un vacío institucional, y tampoco se consideró la situación de guerra civil. En este caso en particular, una actuación temprana donde se pretende un despliegue preventivo sin consentimiento del Estado receptor que lo rechaza categóricamente, podría causar más daño que la intención y el fin que se persigue. Al comparar estas evidencias con el caso anteriormente expuesto de Libia, vemos como se daba la situación de un total colapso del Estado y se hizo uso de la fuerza sin consentimiento de este, bajo el tercer elemento de la responsabilidad de proteger que sería la responsabilidad de reaccionar.

2.1.2. Actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. ¿Actuación tardía de la responsabilidad de prevenir?

Como se ha visto la crisis de Burundi fue objeto de una intensa actividad diplomática. En el plano de Naciones Unidas, ya en febrero de 2015 la presidencia del Consejo de Seguridad emitió una declaración al respecto haciendo mención al mandato de la Oficina de Naciones Unidas en Burundi terminado en diciembre de 2014, en el que se describían los progresos realizados y los próximos retos que quedaban por resolver, pues seguían existiendo restricciones a la libertad de expresión y abusos de derechos humanos. Esta resolución se situaba meses antes del inicio de la crisis, por lo que los mensajes del Consejo de Seguridad iban encaminados al respeto a los Acuerdos de Arusha de 2000 (Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/PRTS/2015/6).

Tras la declaración del presidente Nkurunziza el 25 de abril de 2015 de presentarse a un tercer mandato, la violencia se generalizó por todo el país. En junio de ese mismo año, la presidencia del Consejo de Seguridad formuló una declaración en la que afirmaba que la mediación y las conversaciones hechas por la Unión Africana (UA) no mostraban mejoras y la crisis seguía avanzando, y exponía su preocupación, pero sin tomar acciones, ya que delegaba en la Unión Africana (UA) la responsabilidad que había asumido como negociador para cumplir los Acuerdos de Arusha (2000). Al respecto, el Consejo de Seguridad confirmaba la decisión de la Unión Africana (UA) de enviar observadores de derechos humanos, expertos militares y funcionarios civiles, así como el envío de una delegación ministerial para evaluar la aplicación de las condiciones correctas para poder celebrar elecciones (Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/PRST/2015/13).

A principios de julio de 2015, el secretario general emitió un informe sobre la misión de observación electoral de Naciones Unidas en Burundi. El informe ofrecía un panorama general del proceso electoral en vísperas de las elecciones, dado que se celebraron el 21 de julio de 2015. Se denunciaron violaciones de derechos humanos, detenciones arbitrarias, torturas, restricciones a la libertad de expresión (Naciones Unidas, 2015, S/2015/510). Además de estas actuaciones, tuvieron lugar encuentros de diplomacia preventiva entre el enviado especial para la Región de los Grandes Lagos y las autoridades gubernamentales de Burundi. Burundi recibió la visita del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como del asesor especial para el secretario general para el Genocidio. Este último, en su reunión con el presidente Nkurunziza

recordó la responsabilidad primordial de proteger a la población y solicitó al Consejo de Seguridad que tomara las medidas preventivas necesarias para impedir que aumentase el conflicto.

En octubre de 2015, la presidencia del Consejo de Seguridad declaraba su apoyo y conformidad con las medidas de mediación que la Unión Africana (UA) y la Comunidad del África Oriental estaban llevando a cabo (S/PRST/2015/18). El 12 de noviembre de 2015, el Consejo de Seguridad aprobaba una resolución reafirmando la importancia de la alerta temprana en Naciones Unidas y la Unión Africana (UA) para que la comunidad internacional pudiera responder ante el deterioro de la situación. Sin embargo, no se estableció ninguna medida preventiva de consideración (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/RES/2248). El 1 de diciembre de 2015, el secretario general dirigió una carta a la presidenta del Consejo de Seguridad proponiendo dos opciones para el Consejo: una operación de mantenimiento de la paz y una misión especial política en toda regla (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/2015/926).

Un año después del inicio de la crisis y del rechazo al despliegue preventivo por parte de la Unión Africana (UA), los métodos de actuación temprana no se habían implementado de manera efectiva. El Consejo de Seguridad, el 1 de abril de 2016, solicitaba al Gobierno de Burundi el despliegue completo de los 200 observadores que se habían enviado (cien observadores de derechos humanos y cien expertos policiales) por parte de la Unión Africana (UA); hasta la fecha solo se habían desplegado 30 observadores de derechos humanos y 15 observadores militares. Solicitaba asimismo al secretario general que en quince días presentara alternativas para el despliegue de una aportación de fuerzas de policía de Naciones Unidas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, S/RES/2279). Ante esta decisión, el 7 de abril, el Gobierno de Burundi dirigió una carta al secretario general de Naciones Unidas subrayando que el único envío de presencia internacional aceptable era de personal no armado, esta sería la única opción que tendrían en consideración para examinar. De lo contrario, si Naciones Unidas decidía desplegar personal internacional armado lo haría sin el consentimiento de Burundi, siendo una línea roja que no había que cruzar (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, S/2016/352).

En esta última resolución del 19 de abril de 2016, el secretario general responde al Consejo de Seguridad con varias alternativas para el despliegue con una aportación de fuerzas de policía de Naciones Unidas. Se expusieron tres alternativas: de protección y

vigilancia de la policía, solo de vigilancia policial y como tercera alternativa de evaluación policial (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, S/2016/352).

Unos meses más tarde, el 29 de julio, el Consejo de Seguridad en su Resolución 2303 instaba al Gobierno de Burundi para que llevara a cabo sin demora el despliegue definitivo de los cien observadores de derechos humanos y cien expertos de policía de la Unión Africana (UA) que hasta el mes de abril no se había llevado a cabo, y autorizaba un despliegue de 228 efectivos de componente policial de Naciones Unidas para vigilar la situación de seguridad (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, S/RES/2303/2016). Es importante destacar esta resolución no solo porque es la última hasta la fecha dada por el Consejo de Seguridad a la hora de establecer medidas preventivas, sino porque su importancia viene dada por la imposibilidad de poder llevarla a cabo. El 30 de julio de 2016, al día siguiente de aprobar la Resolución 2303, aproximadamente unas mil personas se manifestaron en contra de esta resolución; todo hacía pensar que era una manifestación manipulada por parte de partidos políticos aliados del Gobierno. El 18 de agosto, el ministro de Relaciones Exteriores de Burundi enviaba una carta al secretario general de Naciones Unidas en la que, amén de rechazar la Resolución 2303, indicaba que la situación en Burundi había cambiado para mejor, por lo que ya no era necesaria la presencia extranjera. De este modo, el Gobierno de Burundi no dio su consentimiento al despliegue de un componente policial de Naciones Unidas. En la actualidad solo hay 45 observadores de derechos humanos de la Unión Africana (UA) en Burundi, de los cuales 32 están financiados mediante recursos procedentes del Fondo para la Consolidación de la Paz, y solo 10 expertos militares. A fecha de mayo de 2018 el Gobierno de Burundi sigue sin firmar un memorándum de entendimiento que regule el despliegue de la Unión Africana (UA).

Del seguimiento de las actuaciones del Consejo de Seguridad se podría concluir que con las resoluciones emitidas ha venido señalando una serie de medidas preventivas, pero dejando la cuestión de la intervención del despliegue preventivo a la Unión Africana (UA), que por los problemas ya expuestos se llevó a cabo de forma insuficiente. Desde la perspectiva de la comunidad internacional, Burundi no representa una amenaza inminente y es por ello que las medidas preventivas y de alerta temprana no pasan de las negociaciones diplomáticas y el envío de observadores a la zona. A pesar de ello, la actuación de la responsabilidad de prevenir que propuso el Consejo de Seguridad resultó tardía.

3. CONCLUSIONES: ¿HASTA QUÉ PUNTO SE HA PODIDO LLEVAR A CABO LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR?

A la luz de los comunicados que emitieron organizaciones como el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger o el International Crisis Group y otras organizaciones no gubernamentales, la crisis de 2015 en Burundi nunca fue calificada de guerra civil. Tampoco se informó de la comisión efectiva de atrocidades masivas calificadas en la responsabilidad de proteger, como genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica; pero a día de hoy se siguen denunciando vulneraciones graves de derechos humanos incluidas ejecuciones extrajudiciales, detenciones, arrestos arbitrarios, casos de tortura, malos tratos, restricciones a las libertades de expresión y asociación. En definitiva, la situación humanitaria se sigue deteriorando.

Estos organismos, así como las sesiones realizadas en el seno del Consejo de Seguridad sobre la situación en Burundi la calificaron con preocupación como una seria amenaza, con un riesgo potencial de comisión de atrocidades masivas que estarían desestabilizando el país. Ante estos hechos se podría entender que la actuación del Consejo de Seguridad fuera la aplicación de medidas preventivas que en ningún momento implicaran un grado de injerencia de uso de la fuerza, por lo que estaríamos hablando del segundo pilar como asistencia y formación de capacidad y de la responsabilidad de prevenir.

De esta manera, las medidas que se aplicaron fueron la diplomacia preventiva (a través del diálogo y la mediación) e incluso el envío de observadores para cuestiones de seguridad y derechos humanos, pero en este caso fue por parte de la Unión Africana (UA) y únicamente se desplegó un grupo pequeño de observadores. Hay que mencionar que el despliegue preventivo de fuerzas policiales que el Consejo de Seguridad planteó en la Resolución 2303 de 2016 no se llevó a cabo. Por el contrario, en el período desde la aprobación de dicha resolución hubo un continuo deterioro de las relaciones del Gobierno de Burundi con la comunidad internacional.

En síntesis, se podría considerar que el despliegue preventivo no funcionó. Tanto el Consejo de Seguridad como la Unión Africana no querían aplicarlo sin consentimiento del Estado. De igual manera, al tratarse de medidas de alerta temprana en las que no hay efectivamente una comisión de atrocidades de los cuatro tipos encuadrados en la responsabilidad de proteger, la decisión de una injerencia a través de un despliegue de

tropas de manera preventiva sin la autorización del Estado podría suponer más daño a la crisis que beneficio.

De estos planteamientos se podría deducir que en el caso expuesto de Burundi (2015) nos encontraríamos en una fase temprana de la crisis donde se puede asistir al Estado, siendo necesario su consentimiento. Por el contrario, comparándolo con la crisis de Libia, esta se situaría en la fase del tercer pilar (respuesta oportuna y decisiva) con un Estado fallido que no protegía a su población, de modo que se podría reaccionar sin consentimiento del Estado.

En cualquier caso, lo que llama la atención es el motivo por el que la Unión Africana (UA) en un primer momento propone una intervención de 5000 efectivos (lo que supone una misión de responsabilidad de prevenir) y con posterioridad, ante la negativa del Gobierno burundés se retracta. A este respecto, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA), en su resolución de manera específica y concreta solicitó apoyo logístico y financiero al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dando un plazo de 96 horas al Gobierno de Burundi para que diera su conformidad y prestara toda su colaboración fundamentado en los artículos 7(3) del Protocolo y 4(h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana (UA); es decir, el Gobierno de Burundi debería haber aceptado el despliegue pero lo rechazó. En este sentido, la responsabilidad de prevenir no se llevó a buen término provocando un descrédito y pérdida de valor de la responsabilidad de proteger, dado que la Unión Africana (UA) como organismo regional interesado en la crisis y poseyendo los argumentos legales podría haber llevado a cabo de manera más efectiva dicha prevención y respuesta, de cara a evitar un aumento de la escalada del conflicto.

CAPÍTULO 7. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ALEGANDO EL USO DE LA FUERZA

Desde 2011, fecha en la que se invocó por primera vez la responsabilidad de proteger y se llevó a cabo una operación en Libia basándose en ella, han aumentado dentro del Consejo de Seguridad las referencias y las invocaciones al uso de la fuerza sobre la base de la misma (CIDOB155, 2016, p. 4). Hemos seleccionado dos casos de estudio puesto que en ellos se invocó el uso de la fuerza después de Libia. El primero de ellos, Costa de Marfil, se escoge considerando que se emitió la resolución para el uso de la fuerza basándose en la responsabilidad de proteger justo trece días después de la resolución de Libia. En el segundo caso, Sudán del Sur, el uso de la fuerza se invocó en julio de 2011 y sin embargo no se llevó a cabo. La implantación de la responsabilidad de proteger en estas operaciones no ha sido perfecta. En ambos casos se invocó y ejecutó de manera diferente, demostrándose un nuevo modelo de comportamiento en la protección de los civiles. Al comparar estas evidencias se podría identificar un subtipo de excepción a la prohibición del uso de la fuerza encuadrado dentro del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas para actuar en conflictos internos y proteger de esta manera a la población.

Para una mayor facilidad en la comprensión de estos conflictos, los casos de estudio se dividen en: primero una explicación del conflicto, una segunda fase para analizar la reacción o inacción que llevó a cabo la comunidad internacional, y una tercera fase para comprobar si se llevó o no a cabo el uso de la fuerza. Se concluye con lo que podría representar la implementación de la responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en estos casos.

1. COSTA DE MARFIL (2011)

1.1. Explicación del conflicto

Después de su independencia de Francia el 7 de agosto de 1960, Costa de Marfil estuvo dirigida por Houphouët-Boigny como presidente. Durante su mandato se forjaron grandes lazos de inversiones con países occidentales, especialmente con Francia. El país consiguió un desarrollo económico destacable llegando a convertirse en el mayor

exportador de cacao, pero la distribución de los beneficios económicos fue muy dispar creándose desigualdades entre el sur del país (económicamente más desarrollado) y el norte (más empobrecido). Tras la muerte de Boigny en 1993 le sucedió Henry Konan Bédié, teniendo que hacer frente a las desigualdades económicas y sociales. En 1999 Bédié fue destituido por un golpe de Estado militar dirigido por el general Robert Gueï, con la promesa de gobernar para el pueblo. Sin embargo, su reticencia a dejar el poder hizo que en las elecciones convocadas en 2000 se proclamara vencedor en un primer momento. Las masivas protestas populares que se organizaron provocaron que el general huyera a Benin y el candidato de la oposición Laurent Gbagbo fuera declarado como legítimo vencedor. En septiembre de 2002, desde el norte del país el Movimiento Patriótico de Costa de Marfil (MPCI) dirigido por oficiales del Ejército descontentos con la situación, lanzó una insurrección armada y rápidamente tomaron el control de la zona norte del país. El Movimiento Patriótico de Costa de Marfil (MPCI) se unió a varios grupos rebeldes creando las Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire (Fuerzas Nuevas de Costa de Marfil), lideradas por Guillaume Soro. Con el fin de hacerles frente, el Gobierno de Gbagbo creó grupos de milicias por la zona sur, dando como resultado la división del país y una guerra civil. Ambas partes reclutaron combatientes mercenarios de Liberia y Sierra Leona cometiendo violaciones del derecho internacional humanitario, que incluían ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento de niños soldado y violencia sexual. En octubre de 2002 el presidente Gbagbo solicitó ayuda a Francia y esta respondiendo con rapidez envió una misión de *peacekeeping* y estableció una línea segura denominada «zona de confianza» entre los beligerantes (*The Statesmans Year Book*, 20018, p. 369).

Con posterioridad, mediante la Resolución 1479 aprobada en mayo de 2003 por el Consejo de Seguridad, se desplegó una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz, la Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil (MINUCI). Su misión era observar y facilitar la implementación de los acuerdos de paz firmados en enero de 2003. Un año después, en febrero de 2004 y liderada por Francia, el Consejo de Seguridad alcanzó un compromiso en la Resolución 1528 estableciendo la Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil, también conocida como UNOCI por sus siglas en inglés. En la resolución se decidía traspasar la autoridad de la MINUCI a la UNOCI constando un componente de unos 8000 efectivos operado en su mayoría por tropas francesas. La operación fue establecida bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas para proteger a los civiles bajo amenaza o inminente violencia física dentro de sus capacidades y en su zona de despliegue. Asimismo, autorizaba a las fuerzas francesas al uso de todas las medidas

necesarias en apoyo de la UNOCI y a ayudar y proteger a los civiles (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2004, S/RES/1528, p. 3).

A pesar de ser una resolución sólida con un mandato claro y con consentimiento del Estado, demostró su incapacidad para prevenir que las fuerzas gubernamentales de Gbagbo atacaran a las Fuerzas Nuevas, y para proteger a la población civil de las violaciones y abusos que ambas partes cometían. En noviembre de 2004, las tensiones entre Francia y las fuerzas a favor de Gbagbo aumentaron cuando nueve soldados franceses murieron por los ataques de la fuerza aérea marfileña. Como represalia, Francia ordenó la destrucción de la mayoría de los aviones y helicópteros de la fuerza aérea del país. Entretanto, el Gobierno de Costa de Marfil avivó el fuego llamando al pueblo a alzarse contra el antiguo poder colonial.

A comienzos de 2005, rebeldes y Gobierno acordaron un nuevo cese de las hostilidades. En dicho pacto se acordó la realización de elecciones presidenciales para ese mismo año; sin embargo, no se llegaron a realizar por decisión del presidente Gbagbo. En enero de 2007, el Consejo de Seguridad en su Resolución 1739 amplió el mandato de la UNOCI y por ende de las fuerzas francesas. A pesar de la oposición del presidente a las fuerzas francesas (si bien hay que recordar que la UNOCI se implementó con consentimiento del Gobierno), en los primeros días de marzo de 2007, Gbagbo y Guillaume Soro (líder de los rebeldes norteños) firmaron en Uagadugú un acuerdo de pacificación. En el acuerdo se disponía la reunificación del país con un Gobierno de unidad nacional con Soro como primer ministro, el desarme de los rebeldes, la identificación de la población y la celebración de elecciones presidenciales que se retrasaron hasta octubre de 2010 (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2007, S/RES/1739).

Las elecciones no fueron todo lo pacíficas que debieran ser; ambas partes usaron violencia e intimidación. Con una alta participación de más del 81 %, los primeros resultados electorales dieron la victoria al candidato opositor Alassane Ouattara. Inmediatamente después de la publicación de los resultados, sin embargo, el jefe del Consejo Constitucional procedió a proclamar a Gbagbo como ganador después de haber cancelado los resultados de algunas regiones del norte que daban la victoria a Ouattara. El 3 de diciembre, el representante especial del secretario general y jefe de la UNOCI, a través de un comunicado de prensa, certificó los resultados de las elecciones presidenciales, confirmando a Ouattara como ganador. En este orden de hechos, a mediados de diciembre de 2010 la violencia se incrementó tanto en las zonas urbanas con

ataques contra la población civil por parte de las fuerzas del Gobierno como en las zonas rurales con represalias a minorías étnicas, de tal manera que el candidato Ouattara tuvo que ser protegido por las fuerzas de pacificación de la UNOCI y refugiado en el Hotel Golf donde se constituyó el Gobierno provisional legítimo (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/2011/5).

Con el consenso generalizado de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad de que Ouattara había ganado las elecciones, este tenía legítimo derecho a ser presidente de Costa de Marfil. El resultado de este consenso se plasmó en la Resolución 1962 de 20 de diciembre de 2010. El Consejo de Seguridad exhortó a ambas partes del conflicto a respetar el resultado de las elecciones y reforzó la misión de la UNOCI con el despliegue de una serie de helicópteros ucranianos (Bellamy y Williams, 2011, pp. 825-850).

1.2. Reacción o inacción de la comunidad internacional

Sobre la base de estos hechos, conviene destacar que la decisión del Consejo de Seguridad de dar reconocimiento a Ouattara como presidente electo vino dada tras la previa ratificación de la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Europea (UE), llegando incluso la UA y la CEDEAO a suspender la adhesión a estos organismos de Costa de Marfil hasta el momento en que el presidente electo democráticamente asumiera efectivamente el poder (McGovern, 2011). Sin duda la decisión tomada por el Consejo de Seguridad es importante puesto que por una parte deslegitima al Consejo Constitucional marfileño, y por otro lado refuerza la importancia de las organizaciones regionales, en este caso de la Unión Africana (UA) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). De la misma manera que en Libia, la actitud de los organismos regionales fue determinante para que el Consejo de Seguridad pudiera tomar acciones, teniendo en cuenta que no parecía probable que Rusia y China (como miembros permanentes del Consejo de Seguridad) hubieran efectivamente deslegitimado la decisión del Consejo Constitucional marfileño sin el apoyo previo de los organismos regionales.

En las últimas semanas de diciembre de 2010 es cuando los consejeros especiales del secretario general y de la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, alertaron con preocupación de la posible comisión de casos de atrocidades masivas, recordando a las partes en conflicto el deber de proteger a la población (*UN Press Release*, 29 de diciembre, 2010). Con estos hechos, el reconocimiento de Ouattara y el grave

peligro para la población en el conflicto interno, se van identificando los puntos clave que encierra la responsabilidad de proteger para poder hacer uso de ella.

A primeros de 2011, la comunidad internacional hacía frente a una situación compleja en varios sentidos. Primero, había una amenaza inminente y un aumento de la violencia. Los medios de difusión estatal, en concreto la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne (RTI), instigaban a la violencia contra la UNOCI, contra determinados grupos étnicos, políticos y religiosos propagando mensajes de odio, poniendo de esta manera en grave peligro a la población civil. Segundo, la misión de la UNOCI y las fuerzas francesas era proteger a los civiles, pero no hay que olvidar que habían dado su apoyo al reconocer a Ouattara; de esta manera el régimen de Gabgbo veía a los cascos azules de Naciones Unidas como fuerzas opositoras. Mientras se sucedían diversas rondas de negociación, Gabgbo no parecía estar dispuesto a ceder ante Ouattara y no ofrecía ninguna concesión (Bellamy y Williams, 2011, pp. 833-834).

Como reacción, en la primera semana de enero de 2011, el secretario general exhortó públicamente a Gabgbo a reconocer como presidente legítimo a Ouattara declarando que cualquier intento de atacar a este o a las tropas de la UNOCI sería inaceptable (Interpress service, 7 enero 2011). En una carta al Consejo de Seguridad, el secretario general enfatizó la precaria situación de seguridad, de tal manera que no se vislumbraba ninguna solución pudiendo empeorar hasta llegar a un conflicto generalizado. Las restricciones impuestas a la libertad de movimiento de la UNOCI limitaban enormemente las posibilidades de llevar a cabo su mandato con respecto a la protección de los civiles y la promoción de derechos humanos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/2011/5).

Partiendo de las afirmaciones del progresivo deterioro de la seguridad que declaró el secretario general, se podría entrar a considerar el concepto de securitización (mencionado en el capítulo primero de esta tesis sobre la seguridad humana) que acuñó la escuela de Copenhague. De esta manera, el analista noruego Eli Stammes vinculó este concepto a las actuaciones basadas en la responsabilidad de proteger. Es decir, en el caso de la situación de crisis de Costa de Marfil se trataría de la reacción de la comunidad internacional por la que una situación de inseguridad en un país se transforma en una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y como consecuencia toda intervención y uso de la fuerza vendrían dados por este concepto de securitización (Stammes, 2009). La responsabilidad de proteger se entendería como una llamada generalizada ante la urgencia

de una crisis interna, en virtud de ello resultaría un consenso internacional para reaccionar incluso haciendo uso de la fuerza.

Continuando con los acontecimientos, a mediados de marzo de 2011 la deteriorada situación empujó a las fuerzas francesas a tomar partido por uno de los combatientes (Bellamy y Williams, 2011, pp. 833-834). El 17 de marzo un misil atacó una zona de la ciudad de Abidjan aliada de Ouattara, matando al menos a cien personas. La UNOCI declaró que tal acto perpetrado en contra de civiles pudiera ser constitutivo de un crimen contra la humanidad (BBC News, 18 marzo 2011). Las fuerzas leales a Ouattara, denominadas ahora Fuerzas Republicanas de Costa de Marfil, lanzaron una ofensiva generalizada el 28 de marzo, matando alrededor de mil civiles en la ciudad de Duékoué (BBC News, 8 abril 2011).

Como consecuencia de todos estos hechos, el 30 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad, emitiendo 15 votos a favor y ninguno en contra, aprobó la Resolución 1975 que permitió que las fuerzas de Naciones Unidas hicieran uso de la fuerza sobre la base de la responsabilidad de proteger. Dicha resolución tuvo lugar trece días después de la Resolución 1973 de Libia. De la comparación de esta Resolución 1975 con la actuación en Libia se observa como el Consejo de Seguridad y los organismos regionales implicados en el conflicto daban validez al candidato Ouattara y por tanto le legitimaban como presidente del país antes de la Resolución 1975. De esta manera, una de las críticas que recibió la responsabilidad de proteger en el caso libio relativa a la intervención para un cambio de régimen político no se daba en Costa de Marfil, ya que el legítimo presidente estaba ya reconocido, habiéndose formado un Gobierno provisional.

1.3. Intervención de la comunidad internacional

Tras la aprobación de la Resolución 1975 el 30 de marzo de 2011, el 4 de abril helicópteros de Naciones Unidas, así como helicópteros de ataque franceses atacaron y destruyeron bases militares, armas pesadas y arsenales de armas (Bellamy y Williams, 2011, pp. 825-850).

Partiendo de las evidencias descritas en este conflicto, podemos comparar tres aspectos de las Resoluciones 1975 de Costa de Marfil y 1973 de Libia por las que se autorizó el uso de la fuerza para proteger a la población civil. En ambas el Consejo de Seguridad utilizó las mismas expresiones para referirse a la intervención militar haciendo uso de todos los medios necesarios para proteger a los civiles. Pero mientras que la Resolución 1975 de Costa de Marfil se votó de manera unánime sin ninguna abstención, no fue así

en el caso de Libia. Hay que suponer que este acuerdo unánime se debió a la misión de Naciones Unidas que ya estaba en el terreno operando, y tanto la UNOCI como el Consejo de Seguridad habían dado legitimidad y reconocido al nuevo presidente del país con la Resolución anterior 1962, por lo que no tenía razón de ser que se votara en contra; amén de mencionar que la misión de la UNOCI ya tenía entre sus funciones utilizar todos los medios necesarios para cumplir con su mandato, que era proteger a la población, de ahí que solo fuera necesario recordarlo y reafirmarlo (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2007, S/RES/1739, p. 5).

Otro de los aspectos sería la mención expresa en la Resolución 1975 a impedir el empleo de armas pesadas contra la población; por el contrario, en Libia se excluía explícitamente el uso de fuerza extranjera en el terreno. De esta manera, en el conflicto de Libia se definía el uso de la fuerza como una actuación de exclusión aérea, sin intervención militar terrestre y bloqueo naval. En el conflicto de Costa de Marfil se advierte como el uso de la fuerza no podía establecerse de la misma manera, ya que las fuerzas de la UNOCI estaban en el terreno. Es de suponer que la referencia a impedir el uso de armas pesadas debió ser alegada por Francia para poder llevar a cabo sus acciones militares.

Asimismo, el Consejo de Seguridad reafirmó la misión de la UNOCI y reiteró su autorización para realizar su mandato con imparcialidad, es decir, hacerlo con rectitud. En ningún momento menciona el deber de realizar una actuación neutral que el representante chino denunció en el debate, puesto que la neutralidad por parte de la UNOCI supondría no realizar ningún tipo de actuaciones (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/RES/1975).

1.4. Conclusión: ¿se ha implementado de manera efectiva la responsabilidad de proteger?, ¿ha representado un nuevo modelo de protección, un subtipo de excepción al uso de la fuerza?

Sobre la base de las ideas expuestas, en el caso de estudio se advierte lo siguiente:

1. El Consejo de Seguridad decide actuar sin consentimiento del Estado (en este caso particular había un presidente electo y un presidente que no reconocía la derrota electoral y rechazaba a las fuerzas de la UNOCI).
2. Ante los hechos de peligro inminente para la población y los casos de matanzas indiscriminadas que estaban sucediendo, a pesar de los intentos de buscar una solución pacífica, no había apariencia de resolución.

3. Como resultado, el Consejo de Seguridad ante este conflicto interno, estima que los hechos que en un principio podrían ser de seguridad interna, son de tal relevancia y magnitud que hace suya la adopción de medidas extremas para poder actuar.
4. De esta forma, el Consejo de Seguridad parece incrementar su capacidad de actuación no solo para restablecer la paz y seguridad internacionales, sino también para proteger a una población civil indefensa en un conflicto exclusivamente interno o de guerra civil.
5. De la misma manera hay que destacar como estas misiones de responsabilidad de proteger haciendo uso de la fuerza se encuadran como un nuevo modelo de actuación. Si hubiera neutralidad en las acciones, como bien criticaron algunos países en el debate de la aprobación de la resolución (S/PV.6508, 2011), llevaría a no poder actuar en ningún sentido para poder proteger a los civiles. En cambio, sí podrían tener lugar actuaciones imparciales, cuyo objetivo y fin de manera ecuánime es proteger a los civiles de atrocidades masivas.

Atendiendo a estas consideraciones, se observa como el uso de la fuerza en la responsabilidad de proteger intenta diferenciarse del resto de actuaciones (para mantener la paz y seguridad internacionales) que pudiera realizar el Consejo de Seguridad en base al capítulo VII. Estaríamos hablando de un nuevo subtipo de excepción del uso de la fuerza, ya que la responsabilidad de proteger resultaría ser un llamamiento al consenso internacional para actuar en un conflicto interno. De esta manera, las amenazas a la seguridad en un Estado se transforman afectando a la comunidad internacional.

6. En este compromiso y consenso internacional, a la vista del conflicto estudiado de Costa de Marfil, se aprecia como la intervención de las organizaciones regionales (la Unión Africana (UA) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental) es primordial, puesto que estas organizaciones se encuentran más cerca del conflicto y se convierten en un factor fundamental a la hora de poder autorizar y llevar a la práctica la responsabilidad de proteger.

2. SUDÁN DEL SUR (2013)

2.1. Explicación del conflicto

El sur de Sudán estaba administrado de manera autónoma con respecto al norte bajo dominio egipcio y británico hasta 1946, cuando los británicos unificaron las dos regiones. La independencia de Sudán como país soberano fue en 1956. En ese momento el sur de Sudán estuvo administrado como una región autónoma, originándose tensiones hasta llegar a una guerra civil entre la mayoría musulmana del norte de Sudán y grupos rebeldes del sur de mayoría cristiana. En 1972 un acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Sudán y el Frente de Liberación para el Sur de Sudán trajo un período de calma; sin embargo, en 1983 las hostilidades volvieron a resurgir. A partir de entonces y durante 19 años el sur de Sudán ha sufrido más de un millón de víctimas civiles hasta que fue declarado el cese de las hostilidades en enero de 2002. Un extenso acuerdo de paz fue firmado entre el Gobierno de Jartum y los rebeldes del sur liderados por el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán, en enero de 2005. En dicho tratado de paz se acordó establecer el sur de Sudán como un Gobierno autónomo. En un referéndum por la independencia de Sudán del Sur celebrado en enero de 2011 y con un 98 % de los votos a favor, Sudán del Sur se convirtió el 9 de julio de 2011 en el Estado soberano más joven del mundo. El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1996 en julio del mismo año, creando la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) por un período inicial de un año. El mandato de la misión era consolidar la paz y la seguridad en el país tras su independencia y asistir al Gobierno con sus nuevas responsabilidades de proteger y gobernar eficazmente, bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (*The Statesmans Year Book*, 2018, p. 1098).

Así pues, estaríamos encuadrando la operación dentro del segundo pilar de la responsabilidad de proteger; el punto 4 de la resolución autorizaba a la UNMISS a utilizar todos los medios necesarios, dentro de los límites de su capacidad y en las zonas en que estén desplegadas sus unidades, para desempeñar su mandato de protección. De esta manera, a pesar de no estar expresado con tanta solidez como la Resolución 1973 de 2011 para el conflicto de Libia, el Consejo de Seguridad estaba autorizando el uso de la fuerza para proteger a los civiles (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2011, S/RES/1996). Resolución que en julio de 2013 fue prorrogada por otro año más con la Resolución S/RES/2109, en la que se volvía a recordar la responsabilidad de proteger que tenía el Estado con sus ciudadanos, así como la autorización a la UNMISS para poder

utilizar todos los medios disponibles para cumplir su mandato. Se aprecia como el Consejo de Seguridad continuaba dejando abierta la posibilidad de invocar el uso de la fuerza a pesar de que los acontecimientos no daban pie a ello.

Para el estudio y análisis en este conflicto del uso o no de la fuerza en función de la responsabilidad de proteger, hay que centrarse en un período que va desde 2013, momento en que estalló el conflicto, hasta diciembre de 2017. A este respecto, a principios de diciembre de 2013 el antiguo vicepresidente Machar (destituido en julio por el presidente Kiir) acusó a este último de actuar de una manera unilateral y dictatorial. El 15 de diciembre Kiir ordenó la detención de Machar acusándolo de preparar un golpe de Estado contra él. Esta situación fue el detonante de una espiral de violencia entre las fuerzas del Gobierno y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLA por sus siglas en inglés, convertido más tarde en el Ejército Regular de Sudán del Sur) y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán en Oposición, liderados por Machar (SPLMA-IO) y otros grupos rebeldes (D. H., 2013).

Como consecuencia de todos estos enfrentamientos se cometieron atrocidades masivas contra la población. En palabras de Naciones Unidas en su informe interno sobre Sudán del Sur de mediados de diciembre de 2013, el número de muertos se había incrementado a más de mil (Interim Report on Human Rights, 21 febrero, 2014). Naciones Unidas y la Unión Africana apoyaron a la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo³ (IGAD por sus siglas en inglés), comenzando un proceso formal de diálogo y mediación (SC/11261, 23 enero 2014). El 24 de diciembre de 2013 el Consejo de Seguridad, adoptando la Resolución 2132, incrementó el número de tropas desplegadas de 7000 a 12 500, así como el número de policías y dos helicópteros militares y un avión de transporte, provenientes de las misiones de Naciones Unidas en los países de la zona, fueron derivados a la misión UNMISS (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013, S/RES/2132).

Ya en enero de 2014, los abusos de derechos humanos se habían agravado hasta tal punto que el asistente del secretario general para los derechos humanos, Ivan Simonovic, declaró que el conflicto había adquirido las dimensiones de una guerra civil, de manera que, a pesar de haber incrementado el número de efectivos y logística de la misión, estos no parecían suficientes. En un informe interno de la UNMISS se declaraba la comisión

³ Organismo regional que opera para el desarrollo y la cooperación. Sus Estados miembros son: Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.

de violaciones de derechos humanos y como ambas partes eran responsables de estas atrocidades. De las evidencias descritas se advierte como la misión de la UNMISS establecida para asistir al Estado en su responsabilidad de proteger, ante la lentitud en su capacidad de obrar, no podía llevar a cabo su objetivo (Press realese, enero 2014).

En esta espiral de violencia y comisión de abusos de derechos humanos la UNMISS se veía incapaz, por falta de medios, de cumplir con su mandato, únicamente pudo proteger a los civiles que se encontraban en sus bases como zonas seguras. En mayo de 2014, un informe de la misión reveló la comisión de numerosos crímenes contra la humanidad cometidos por ambas partes del conflicto, desplegando el terror contra la población (Report, 8 de mayo 2014). Por los ataques que la UNMISS sufría, se pasó de una misión de prevención y asistencia al Estado a una situación defensiva de sus propias tropas, por lo que era claro que ante la falta de medios no podían hacer efectivo el mandato encomendado (Consejo de Seguridad de Naciones, 2014, S/PV.7141).

En mayo de 2014 se inició una nueva ronda de negociaciones auspiciada por la IGAD y con el apoyo de la visita del secretario de Estado de Estados Unidos John Kerry, así como conversaciones del secretario general Ban Ki-moon con el presidente Kiir y su oponente Machar, y se logró un principio de cese de las hostilidades, aunque dicho cese terminó rompiéndose y a mediados de junio la guerra civil continuaba. El mismo secretario general a últimos de mayo declaraba que a pesar de la llegada adicional de tropas, la UNMISS se encontraba al límite de sus recursos y capacidades (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, S/2014/537). En la Resolución del Consejo de Seguridad 2155 de 24 de mayo se expresaba la preocupación y alarma por el deterioro de la situación y la crisis humanitaria y de seguridad que estaba viviendo Sudán del Sur (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, S/RES/2155, preámbulo).

Para noviembre de 2014, la situación se volvió más dramática ya que el número de personas asentadas en los campamentos de la UNMISS a las que debía proteger alcanzó las 100 000 personas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, S/2014/821). A tal efecto, sería la primera vez que una operación de *peacekeeping* operaría como santuario de tal cantidad de personas (Bellamy, 2017). Esta situación de establecimiento de zonas seguras tendría su lado positivo y negativo, ya que proporcionaría una protección inmediata a la población en riesgo, pero solo durante el tiempo que las fuerzas de *peacekeeping* permanecieran en el terreno, en el momento en que ya no estuvieran la población volvería a estar en riesgo (Paris, 2014, p. 576). Además, alargar el mandato de

la misión daba como resultado ralentizar el proceso y crear una sensación de misión sin fin que se iba prolongando en el tiempo sin ningún resultado.

Sobre la base de las ideas expuestas se observa como la responsabilidad de proteger por parte del Gobierno de Sudán del Sur dentro del segundo pilar fue más una teoría que una realidad. El mandato de la UNMISS cuyas prioridades eran la asistencia al Estado en su misión de protección de los civiles e investigar las violaciones de derechos humanos a través de la responsabilidad de prevenir, fue alterado y pasó a tener una prioridad esencialmente defensiva; se pasó de una prevención del conflicto a una situación de asistencia humanitaria de los civiles asentados en sus instalaciones.

En marzo de 2015, los grupos enfrentados alcanzaron un acuerdo de paz denominado Acuerdo de Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (ARCSS en sus siglas en inglés). Se preveía la formación de un Gobierno de Transición de Unidad Nacional y la reincorporación de Machar como vicepresidente al Gobierno de Unidad presidido por Kiir. Tres meses después de su regreso en abril, Machar es expulsado y en julio de 2016 estalla de nuevo el conflicto.

2.2. Reacción o inacción de la comunidad internacional. Reacción sin uso de la fuerza

Considerando los hechos descritos, se podría decir que la reacción de la comunidad internacional fue lenta y tardía. Ya desde 2011 cuando se estableció la misión UNMISS para asistir y apoyar al Estado en su responsabilidad de proteger, esta no resultó todo lo eficaz que debiera haber sido. A pesar de los informes de la UNMISS donde declaraba la comisión de crímenes contra la humanidad, la comunidad internacional no pudo prevenir ni evitar estos hechos.

De alguna manera la situación en Sudán del Sur era de Estado fallido. Como nuevo país desde 2011, la falta de instituciones políticas, económicas y legales efectivas hicieron que el Estado de derecho fuera inexistente, por lo que las atrocidades se llevaron a cabo con total impunidad. En palabras de diplomáticos dentro de Naciones Unidas: ¿por qué intervenir en asuntos donde realmente no había un seguimiento de la información y una veracidad de los hechos?; habría que considerarlo un problema africano, amén de que la comunidad internacional estaba prestando atención a otros conflictos en ese momento como Siria, Ucrania y Mali, por lo que la voluntad y el esfuerzo político eran mínimos (Zifcak, 2015, p. 20).

Como ejemplo de estos esfuerzos, en mayo de 2016 el Consejo de Seguridad con su Resolución 2290 prorrogó las sanciones que había impuesto un año antes (Resolución 2206 de 3 de marzo de 2015) a seis militares de alto rango procedentes de ambas partes enfrentadas. Sin embargo, estas medidas, incluyendo el Acuerdo de Paz firmado, no impidieron que siguiera la guerra civil. Como respuesta, el 12 de agosto de 2016 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2304, donde, además de prorrogar la misión de la UNMISS establecida anteriormente en la Resolución 2252 (2015) hasta el 15 de diciembre de 2016 y autorizar a la UNMISS a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo su labor, autorizó el despliegue de una fuerza regional de protección (un contingente de 4000 personas), subordinada al comandante de las fuerzas de la UNMISS. Dicho contingente regional de protección fue propuesto por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), pero a pesar de este intento de refuerzo, y debido a los múltiples retrasos impuestos por el Gobierno de Sudán del Sur, las tropas no empezaron a desplegarse hasta abril de 2017 (Bulletin GCRP, noviembre 2017).

Conviene señalar en este aspecto como en la Resolución 2252 (2015) se detallaba ya de manera muy explícita el mandato para la protección de civiles, desde la implantación de una estrategia de alerta temprana hasta la vigilancia y observación de las violaciones de derechos humanos. Por el contrario, en el conflicto de Costa de Marfil estudiado anteriormente, se autoriza el uso de la fuerza para la protección de civiles de manera más pragmática en un solo párrafo, por lo que se podría apreciar en este último caso una mayor contundencia e intención por parte del Consejo de Seguridad a la hora de actuar.

Otro de los motivos del retraso y la lentitud para actuar en la toma de acciones concretas por parte de Naciones Unidas podría deberse a que esta dejó en manos de los organismos regionales como la IGAD la solución política del conflicto, pero el Acuerdo de Paz firmado en 2015 nunca llegó a implementarse existiendo solo en el plano teórico.

En lo concerniente a la reacción de los actores regionales, el conflicto en Sudán del Sur se presentó en principio como un conflicto aislado y no se vaticinaba que se extendiera al resto de países vecinos, como sí pasó en el caso de Libia. Por ilustrar esto, entre los actores más destacados se puede mencionar a Uganda, entrando en el conflicto muy pronto y perfilándose a favor del partido del Gobierno, e incluso manteniendo una presencia militar en el norte del país, por lo que fue muy criticada. Otro país vecino a destacar es Etiopía que formó parte de las negociaciones de paz facilitadas por la IGAD (Bulletin GCRP, noviembre 2017).

2.3. Intervención de la comunidad internacional

En cierto modo las medidas tomadas por los organismos regionales y el Consejo de Seguridad demuestran un intento de implementar la responsabilidad de proteger, pero no fueron suficientes. En las resoluciones y mandatos que emitió el Consejo de Seguridad se estableció como objetivo la protección de civiles y se alegó el poder hacer uso de la fuerza; sin embargo, la falta de voluntad e intereses comunes de la comunidad internacional, la escasez de medios logísticos destinados a la implementación en el terreno y la deficiente experiencia por parte de los miembros de la UNMISS hicieron que las medidas de uso de la fuerza se redujeran a la protección de la misión y a los civiles que se encontraban en sus instalaciones. Por citar algunos ejemplos de cierta inacción por parte de la UNMISS: en febrero de 2013 en un ataque ocurrido en Wangar resultaron muertos más de cien civiles; en julio de 2013, más de 300 personas fueron asesinadas en la zona de Pibor mientras los cascos azules de la misión se abstenían de hacer uso de la fuerza (UN Doc A/68/787, 2013, p. 10).

Siguiendo el orden de los hechos, el 15 de diciembre de 2016 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2327, prorrogando el mandato de la misión por otro año más hasta diciembre de 2017. Sin embargo, hay que recalcar como el 23 de diciembre de ese mismo año, un proyecto de resolución autorizando el embargo de armas y el aumento de las sanciones fue rechazado por la abstención de ocho de los miembros del Consejo⁴ (2016, S/2016/1085). A este respecto, en virtud de los debates que precedían a la aprobación de las resoluciones, se observó una división dentro del Consejo de Seguridad. Rusia y China mantenían que la misión debía conducirse de manera defensiva, es decir, únicamente hacer uso de la fuerza como defensa propia y para proteger a los civiles que se encontraran en sus instalaciones. En cambio, algunos Estados europeos como Francia, España y Reino Unido se inclinaban por un uso de la fuerza más proactivo para disuadir y repeler ataques (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, S/PV.7581; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, S/PV.7754).

Es evidente que los medios y los métodos que suponían una intervención para parar las atrocidades se habían quedado en la teoría reduciendo el rango de medidas para poder

⁴ Los miembros del Consejo que se abstuvieron fueron: China, Rusia, Angola, Egipto, Japón, Malasia, Senegal y Venezuela.

hacer uso de la responsabilidad de proteger; en consecuencia, el fin último del uso de la fuerza en estas misiones se desvirtuaba.

2.4. Conclusión: ¿se ha implementado de manera efectiva la responsabilidad de proteger?, ¿ha representado un nuevo modelo de protección, un subtipo de excepción al uso de la fuerza?

Los pasos que determinarían las posibles causas para el uso de la fuerza eran los siguientes:

1. Como antecedentes hay que indicar la existencia de un consentimiento del Estado establecido en 2011 de la misión UNMISS, cuyo objetivo era asistir al Estado en el segundo pilar de la responsabilidad de proteger.
2. En 2013, ante una situación de guerra civil, la responsabilidad de prevenir no resultó efectiva, ya que se cometieron atrocidades y crímenes de guerra por ambas partes poniendo en peligro a la población. El Estado falla en su responsabilidad primordial de proteger a la población.
3. En cuanto a los intereses que pudieran tener terceros Estados habría que mencionar que Sudán del Sur es el Estado del mundo más dependiente de su producción de petróleo según el Banco Mundial: supone el 98 % de sus exportaciones y el 60 % de su PIB. China tiene intereses comerciales a través de la China National Petroleum Corporation, incluso nombró un enviado especial para las conversaciones de paz con Kiir-Machar. En cuanto a los intereses de Estados Unidos, no son tanto por la producción de petróleo sino por motivos estratégicos de seguridad, como contener a Sudán, el mayor país árabe de África, dando refugio a yihadistas. De esta manera, Estados Unidos apoyó la independencia de Sudán del Sur y desde entonces destina ayuda humanitaria (Congressional Research Service US Report, 3:19, 2013). A pesar del interés de estos países, se podría decir que el conflicto era interno y no afectaba de manera sustancial a los intereses estratégicos de los actores dentro del Consejo de Seguridad.
4. A pesar de la falta de afinidades, las resoluciones que el Consejo de Seguridad emitió desde 2011 establecieron poder hacer uso de la fuerza por parte de la misión de UNMISS.

Según estas consideraciones, las causas para el uso de la fuerza basándose en la responsabilidad de proteger a los civiles se daban. Lo que impidió poder llevar a cabo su

implementación en el plano práctico fueron una serie de dificultades que dieron como resultado que la responsabilidad de proteger en Sudán del Sur y a día de hoy no se haya puesto en práctica; las causas que se podrían señalar son varias:

- Como se ha mencionado anteriormente las estructuras políticas e institucionales en el país eran casi inexistentes, y es lo que podría haber dificultado al Consejo de Seguridad saber qué medidas eran las más adecuadas para implantar una solución política o militar. Incluso con un alto el fuego (como ocurrió), al no haber estructura institucional sólida no se podían implementar las medidas.
- El establecimiento de las operaciones de *peacekeeping* fue muy lento, motivado en parte por la inacción del Consejo de Seguridad, añadiendo la complejidad logística que supuso su implementación, dado que el componente de la misión lo constituían miembros procedentes de varios países en vías de desarrollo.
- Los organismos regionales (especialmente la IGAD y la Unión Africana) no actuaron con la debida fuerza y efectividad para poder transmitir al Consejo de Seguridad la necesidad de llevar a cabo acciones que protegieran a la población. Asimismo, el Consejo de Seguridad tampoco demostró tener una verdadera conciencia internacional para poder actuar, y dejó en manos de estos organismos el que pudieran alcanzar un acuerdo de paz, antes de actuar. Se diría incluso que los intereses que algunos miembros del Consejo podrían tener hubieran marcado la diferencia a la hora de actuar e intervenir con el uso de la fuerza. En palabras de Bellamy, cuanto más se internacionalicen esos intereses y preocupaciones, habrá más interés en una acción común para poder actuar; pero no fue este el caso (Bellamy, 70, 2015).
- Otro de los problemas que se pueden observar es la prolongación en el tiempo de los mandatos de la misión: desde 2011 la misión se está prolongando y no se ven perspectivas de actuación o uso de la fuerza, incluso el intento de resolución del embargo de armas fue rechazado por el Consejo de Seguridad.

No obstante, como sostiene Paris la responsabilidad de proteger ha fallado en su efectividad en Sudán del Sur, pero funcionó en el plano teórico. En otras palabras, la controversia no fue por la falta de planteamiento teórico, lo que viene a demostrar que el compromiso de la responsabilidad de proteger está implantado en la comunidad

internacional, pero el modo de llevar a la práctica el concepto sigue presentando defectos (Paris, 2014, p. 593).

En este caso ha demostrado ser un nuevo modelo de protección como Bellamy viene diciendo, que junto a los intentos por parte de organismos regionales (en este caso la IGAD) para prevenir y evitar el conflicto, hacen que surjan nuevas operaciones (Bellamy, 2015). Este modelo de protección, en el caso de Sudán del Sur, tenía en su mandato la posibilidad de poder hacer uso de todas las medidas necesarias para proteger a la población, lo que viene a ser hacer uso de la fuerza para intervenir en un conflicto interno. En Sudán del Sur, la falta de intereses comunes en el Consejo de Seguridad para darle mayor empuje a la operación y la falta de medios para implementar la misión son lo que llevaría a poner en evidencia la eficacia.

3. CONCLUSIONES A LA LUZ DE LOS CASOS EXPUESTOS

De los casos expuestos se podría considerar la influencia y el apoyo que tendrían los organismos regionales como nuevo modelo de protección. En Costa de Marfil (2011) se hace uso de la fuerza sin consentimiento del Estado y gracias al papel de los organismos regionales, que representaron un elemento clave a la hora de que el Consejo de Seguridad pudiera tomar la decisión de intervenir para proteger a la población. En cambio, en la crisis de Sudán del Sur (2013), y a pesar del consentimiento del Estado en la misión de *peacekeeping* y de la invocación al uso de la fuerza, uno de los motivos por los que no se llevó a cabo se podría considerar la falta de fuerza e influencia política de estos organismos.

Con el apoyo de los organismos regionales la responsabilidad de proteger se consideraría no una norma jurídica propiamente dicha, sino un compromiso o comportamiento político dentro de la comunidad internacional. Surgiría un nuevo modelo de protección donde según los casos estudiados no sería totalmente por motivos humanitarios sino más bien una combinación de intereses políticos y humanitarios. Dentro de dicho comportamiento en la comunidad internacional, habría que entender qué es lo que hace que cada Estado asuma ese compromiso político, dado que cada Estado tiene sus propios intereses basados en sus propias ideas y percepciones de lo que puede ser correcto o no. Habría que pensar que este aspecto no tiene por qué ser negativo; ningún Estado actúa en contra de sus propios intereses. Se formaría una conciencia internacional para poder proteger a la población en determinados conflictos internos. Considerar la

responsabilidad de proteger como un compromiso político tendría su importancia porque de este modo sería más eficaz poder implementarla caso a caso.

Los conflictos de Costa de Marfil (2011) y Sudán del Sur (2013) estaban caracterizados por atrocidades masivas asociadas a la responsabilidad de proteger; según esto cuanto más interiorizado esté este compromiso político (de la responsabilidad de proteger) dentro de los organismos regionales y del Consejo de Seguridad, mayor es la posibilidad de que se convierta en práctica habitual y modo de comportamiento.

Estos planteamientos nos llevarían a considerar la respuesta de la comunidad internacional cuando los Gobiernos fallan en la protección de su población. La comunidad internacional actuaría (llegado el caso haciendo uso de la fuerza) para proteger a los civiles indefensos en el ámbito de una guerra civil o conflicto interno, por lo que podría considerarse como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza y un subtipo de autorización del Consejo de Seguridad, dado que las excepciones al uso de la fuerza en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas operan en el plano del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

IV PARTE. CONCLUSIONES FINALES

1.º Tras diez años desde que surgió el concepto de responsabilidad de proteger, parte de la doctrina ha intentado buscar un fin jurídico para tratar de transformarla en normativa. En esta tesis se argumenta que convertir la responsabilidad de proteger en cuerpo jurídico vinculante llevaría consigo muchas más restricciones dado que estaríamos hablando de normativa internacional, siendo complicado aplicarla con rapidez en casos urgentes. A la luz de los casos expuestos, especialmente Libia (2011) y Costa de Marfil (2011), se ha podido observar como la responsabilidad de proteger es un compromiso o comportamiento político y no tanto una norma jurídica. El modo de proceder en los casos descritos ha demostrado un nuevo modelo de protección ya que dentro del compromiso político que es la responsabilidad de proteger implantado en la comunidad internacional, fluyen una serie de aspectos nuevos como son: la protección de la seguridad humana, la soberanía responsable, la no abstención ante atrocidades masivas. Todo esto provoca una conciencia internacional y un compromiso para poder actuar en conflictos internos.

Al considerar la responsabilidad de proteger como acuerdo político, se entendería que a la hora de actuar no se haría solamente por intereses humanitarios sino que se combinarían con ciertos intereses políticos. Como se ha sostenido, en los casos de Sudán del Sur (2013) y Burundi (2015), los intereses políticos que pudieran tener los Estados a la hora de tener mayor o menor influencia para actuar no tendrían por qué ser necesariamente perjudiciales. Parece inevitable que los Estados y las organizaciones internacionales tengan sus propios intereses y percepciones, y si estos coadyuvan a evitar crímenes internacionales podría considerarse un mal menor frente a la inacción. Lo importante debería ser crear una conciencia internacional asumiendo el compromiso de actuar para proteger a la población en conflictos internos.

2.º La responsabilidad de proteger representa, como nueva doctrina, una evolución de las intervenciones humanitarias surgiendo nuevas operaciones de protección. En virtud de lo analizado en Libia (2011), Costa de Marfil (2011) y Sudán del Sur (2013), se podría llegar a la conclusión de que tras el apoyo y la influencia de los organismos regionales, la responsabilidad de proteger es una llamada internacional ante atrocidades masivas contra civiles en conflictos internos donde el Estado no protege a su propia población. Es

decir, la responsabilidad de proteger está por encima del principio de no injerencia en la soberanía de un Estado. Estas nuevas acciones de protección que han sido descritas en esta tesis muestran un papel protagonista y clave de los organismos regionales. Por citar un ejemplo, gracias al apoyo de la Liga de los Estados Árabes en la crisis de Libia (2011) se pudo aprobar la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad. Es lo que haría que este compromiso político se aplique bajo el paraguas de la responsabilidad de proteger, estudiándolo caso a caso.

3.º De la investigación realizada en esta tesis se sostiene que el concepto de responsabilidad de proteger llevaría consigo la aparición de un nuevo subtipo de excepción a la prohibición del uso de la fuerza. Esta autorización al uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad en aras de proteger la seguridad humana en conflictos internos quedó plasmada como el tercer pilar de la responsabilidad de proteger, siendo muy controvertida su aplicación, ya que la comunidad internacional debería ser muy consciente de que debe ser aplicado solamente en última instancia.

4.º Así, dentro de la Carta de Naciones Unidas son dos las excepciones de la prohibición al uso de la fuerza del artículo 2.4: por una parte, el artículo 51 donde se establece la legítima defensa individual o colectiva y por otra las medidas del capítulo VII y en concreto el artículo 39 donde el Consejo de Seguridad es quien decidirá qué medidas tomar para mantener o restablecer la paz o seguridad «internacionales». En esta tesis se mantiene la hipótesis de que este nuevo compromiso político que supone la responsabilidad de proteger y estas nuevas operaciones de protección humana darían la oportunidad para que la comunidad internacional pudiera hacer uso de la fuerza y proteger a civiles de las guerras civiles o conflictos internos, donde su propio Estado no puede o no quiere protegerlos. Por lo que las medidas que tomaría el Consejo de Seguridad no solo serían para restablecer la paz y seguridad «internacionales» sino que se estaría actuando en un conflicto interno para proteger a civiles de atrocidades masivas. Un reconocimiento de esta excepción o subtipo facilitaría su implementación en el terreno con mayor rapidez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFRICA'S STAKE IN UN REFORM. (2005). *Building an African Union for the 21st century: relations with regional economic communities (Recs), nepad and civil society*, pp. 50-51.
- AKANDE, D. (23 de marzo de 2011). What does UN Security Council resolution 1973 permit? [Mensaje en un blog]. *European Journal of International Law*. Recuperado de <http://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit>.
- ÁLVAREZ LÓPEZ, E. (2000). La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 93, pp. 9-48.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (1991). Cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak. *Revista Española de Derecho Internacional*, XLIII (1), pp. 117-122.
- ANNAN, K. (16 de septiembre de 1999). Two concepts of sovereignty, *The Economist*, 352, pp. 49-50.
- ANNAN, K. Un vaso al menos medio lleno (artículo publicado en la prensa internacional al término de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2005) (www.cinu.org.mx/prensa/opeds/opedVcumbre.htm).
- ANNAN, K. (2001). «Opening remarks», humanitarian action: a symposium, 20 November 2000. En *International Peace Academy Conference Report* (p. 11). Nueva York: International Peace Academy.
- ANNAN, K. (2005). «En mayor libertad»: hora decisiva en la ONU, *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 5 (3), pp. 54-67.
- AÑAÑOS MEZA, C. (2009). La «responsabilidad de proteger» en Naciones Unidas y la doctrina de la «responsabilidad de proteger». *UNISCI Discussion Papers*, 21, pp. 164-192.
- AREND, A. C. (2003). International Law and the pre-emptive use of military force. *The Washington Quarterly*, 26 (2), pp. 89-103.
- AREND, A. C. y BECK, R. I. (1993). *International law and the use of force: beyond the UN Charter Paradigm*. Londres: Routledge.
- ARÍSTEGUI, G. (1 de septiembre de 2011). *El País*, p. 17
- Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi (2000). https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/Arusha_Peace_Accord____.pdf
- Armaments, disarmament and international security* (1999). Oxford: Oxford University Press.
- ARTEAGA, F. (2011). La OTAN en Libia. *ARI*, 110/2011. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari110-2011

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1950). *Uniéndose para la paz*. A/RES/377.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1965). *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*. A/RES/2131 XX.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1970). *Declaración sobre los principios de derecho internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*. A/RES/2625 XXV.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1974). *Definición de la agresión*. Res. 3314 (XXIX).
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1994). *Un Programa para el Desarrollo* [informe del secretario general]. A/48/935.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1999). *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad*. A/53/47.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (20 de marzo de 2017). Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/23/24.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). A/52/47.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). A/55/47.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). *Declaración del Milenio*. A/RES/55/2.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). *Organización de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*. A/RES/54/281.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). *State responsibility* [draft articles provisionally adopted by the Drafting Committee on second reading]. A/CN.4/L.600.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2002). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. A/RES/56/83.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2005). *Documento final de la Cumbre Mundial*. A/RES/60/1.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2006). *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. A/RES/60/288.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2009). *La responsabilidad de proteger*. A/RES/63/308.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (4 de julio de 2000). *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*. A/AC.247/2000/CRP.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. A/59/2005.

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2010). *Memoria del secretario general sobre la labor de la Organización*. A/65/1.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. A/54/2000.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2012). *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*. A/66/874-S/2012/578.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2012). *Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al secretario general por la representante permanente del Brasil ante las Naciones Unidas*. A/66/551-S/2011/701.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*. A/67/929-S/2013/399.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger*. A/68/947-/2014/449.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. A/69/981-S/2015/500.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger*. A/70/999-S/2016/620.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2017). *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención*. A/71/1016-S/2017/556.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2018). *La responsabilidad de proteger: desde la alerta temprana hasta la adopción temprana de medidas*. A/72/884-S/2018/525.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2000). *Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas al presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general*. A/55/305-S/2000/809.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2001). *Prevención de los conflictos armados*. A/55/985-S/2001/574.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1992). *Un programa de paz*. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del secretario general presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. A/47/277-S/24111.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1995). *Suplemento de un programa de paz* [Documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas]. A/50/60-S/1995/1.
- ASTILLO DAUDÍ, M. (2003). La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, LV (1), pp. 223-243.

- BALDWIN, D. A. (1995). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48 (1), pp. 117-141.
- BALDWIN, D. A. (1997). The Concept of Security, *Review of International Studies*, 23 (1), pp. 5-26.
- BALLENTINE, K. y NITZSCHKE, H. (2005). *The political economy of Civil War and conflict transformation*. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- BBC (18 de marzo de 2011). Ivory Coast shelling in Abidjan «a war crime» - UN. *BBC news*. Recuperado de <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12787015>
- BBC (8 de abril de 2011). Ivory Coast: more than 100 bodies found, says UN. *BBC news*. Recuperado de <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13013082>
- BECK, U. (1997). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BELLAMY, A. J. (2002). *Kosovo and international society*. Nueva York: Palgrave.
- BELLAMY, A. J. (2006). *Just Wars: From Cicero to Iraq*. Cambridge: Polity.
- BELLAMY, A. J. (2011a). *Humanitarian intervention in world politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- BELLAMY, A. J. (2011b). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, 19 (2), pp. 31-54.
- BELLAMY, A. J. (2015). *The responsibility to protect, a defense*. Nueva York: Oxford University Press.
- BELLAMY, A. J. (2015). The three pillars of the responsibility to protect. *Pensamiento Propio*, 41, pp. 35-64.
- BELLAMY, A. J. y WILLIAMS, P. D. (2011). The New Politics of Protection? Côte d'ivoire, Libya and the Responsibility to Protect, *International Affairs*, 87 (4), pp. 825-850.
- BELLAMY, A. J. R2P at 10: From Iraq to South Sudan, does it make a difference?. Centre for International Governance Innovation. 2017.
- BERMEJO GARCÍA, R. (1993). *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza. Ambigüedades y límites*. Madrid: Civitas.
- BERMEJO GARCÍA, R. (1999). Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional. *Anuario de Derecho Internacional*, 15, pp. 3-70.
- BERMEJO GARCÍA, R. (2011). La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, pp. 9-55.
- BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, M. E. (2006). La reforma institucional de las Naciones Unidas, *UNISCI Discussion Papers*, 10, pp. 23-73.
- BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E. (2012). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias, *Cuadernos de estrategia*, 160, pp. 18-76.

- BERNARD, P. (14 de septiembre de 2016). Pour Westminster, Sarkozy est intervenu en Libye pour «améliorer sa situation politique», *Le Monde*. Recuperado de https://www.lemonde.fr/international/article/2016/09/14/pour-westminster-sarkozy-est-intervenu-en-libye-pour-ameliorer-sa-situation-politique_4997679_3210.html
- BODINO, J. (1997). *Los seis libros de la república* (3.^a ed.; trad., presentación y notas P. Bravo Gala). Madrid: Tecnos.
- BOUTROS-GHALI, B. (1995). *An agenda for peace, 1995*. Nueva York: Naciones Unidas.
- BOWETT, D. (1958). *Self-defense in international law*. Mánchester: Manchester University Press.
- BRING, O. (1999). ¿Debería la OTAN liderar la formulación de una doctrina sobre injerencia humanitaria? *Revista de la OTAN*, 3, pp. 24-27.
- BRODIE, B. (1950). *National Security Policy and Economic Stability*. New Haven: Yale Institute for International Studies.
- BROWNLIE, I. y CRAWFORD, J. (2012). *Brownlies principles of Public International Law* (8.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- BRUNÉE, J. (2004). The use of force. International law after Iraq. *International and Comparative Law Quarterly*, 53, pp 785-806.
- BUZAN, B. (1956). *People, States and Fear*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- BUZAN, B., WÆVER, O. y WILDE DE, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, B., WEAVER, O. y WILDE J. DE (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Estados Unidos: Lynne Reinner Publishers.
- CAMPBELL, J. (12 de febrero de 2016). Sitting on tied hands: the African Union and Burundi [entrada de blog], *Africa in Transition*. Recuperado de <http://blogs.cfr.org/campbell/2016/02/12/sitting-on-tied-hands-the-african-union-burundi>
- CARRILLO SALCEDO, J. A. (2000). Derechos Humanos y Derecho Internacional, *Isegoría*, 22, pp. 69-81.
- CASSESE, A. (2001). Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of International Law, *European Journal of International Law*, 12 (5), pp. 993-1001.
- CASSESE, A. (2009). Ex inuira ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?, *European Journal of International Law*, 10, pp. 23-30.
- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. (1997). *Preventing deadly conflict: final report with executive summary*. Washington, DC: The Commission
- CERVELL HORTAL, M. J. (2011). La Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y la remisión de la cuestión libia a la CPI: ¿la unión hace la fuerza?, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, pp. 77-107.
- CLARK, I. (2005). *Legitimacy in international society*. Oxford: Oxford University Press.

- CLAUSEWITZ VON, K. (1999). *De la guerra..* Labor, Barcelona.
- COHEN, E. (1996). A revolution in warfare, *Foreign Affairs*, 75 (2), pp. 37-54.
- COMISIÓN SOBRE SEGURIDAD HUMANA (2003). *Seguridad humana ahora*. Nueva York: Multi-Language Services.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE NACIONES UNIDAS (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE NACIONES UNIDAS (2001). Proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE NACIONES UNIDAS. Proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, .
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2017). *Situación de los derechos humanos en Sudán del Sur*. A/HRC/RES/34/25.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (1983). *Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. S/96/Rev. 7.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). Acta taquigráfica provisional de la 2932.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 2 de agosto de 1990, a las 4.45 horas. S/PV.2932.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). Acta taquigráfica provisional de la 2933.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el lunes 6 de agosto de 1990, a las 13.35 horas. S/PV.2933.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). Acta taquigráfica provisional de la 2938.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el sábado 25 de agosto de 1990, a las 3.15 horas. S/PV.2938.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). Acta taquigráfica provisional de la 2963.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 29 de noviembre de 1990, a las 15.00 horas. S/PV.2963.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/660.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/661.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/662.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/674.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1990). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/678.

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1991). *La situación entre el Irak y Kuwait*. S/RES/687.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1991). *Resolución 713*. S/RES/713.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1992). *Resolución 727*. S/RES /727.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). *Resolución 827* [estatuto del tribunal *ad hoc* internacional para el enjuiciamiento de crímenes de guerra cometidos en territorio de la ex Yugoslavia]. S/RES/827.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). Acta taquigráfica provisional de la 3930.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 23 de septiembre de 1998, a las 15.30 horas. SC/3930.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). Acta taquigráfica provisional de la 3937.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el sábado 24 de octubre de 1998, a las 16.15 horas. S/PV.3937.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). *Carta de fecha 11 de marzo de 1998 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente adjunto del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas*. S/1998/223.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). *Resolución 1160* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3868.^a sesión, celebrada el 31 de marzo de 1998]. S/RES/1160.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). *Resolución 1199* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3930.^a sesión, celebrada el 23 de septiembre de 1998]. S/RES/1199.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1999). PI, CR 99/15 CIJ, 10 de mayo de 1999.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998). *Resolución 1203* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3937.^a sesión, celebrada el 24 de octubre de 1998]. S/RES/1203.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1999). Acta taquigráfica provisional de la 3988.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 24 de marzo de 1999, a las 17.35 horas. S/PV.3988.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1999). *Resolución 1239* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4003.^a sesión, celebrada el 14 de mayo de 1999]. S/RES/1239.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1999). *Resolución 1244* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011.^a sesión, celebrada el 10 de junio de 1999]. S/RES/1244.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1999). *Resolución 1267* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051.^a sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999]. S/RES/1267.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1999). *Resolución 1269* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4053.^a sesión, celebrada el 19 de octubre de 1999]. S/RES/1269.

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2001). *Resolución 1373* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385.^a sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001]. S/RES/1373.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2002). Acta taquigráfica provisional de la 4453.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el viernes 18 de enero de 2002, a las 10.00 horas. S/PV.4453.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2002). *Resolución 1441* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4644.^a sesión, celebrada el 8 de noviembre de 2002]. S/RES/1441.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). Acta taquigráfica provisional de la 4701.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 5 de febrero de 2003, a las 10.15 horas. S/PV.4701.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). Acta taquigráfica provisional de la 4714.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el viernes 7 de marzo de 2003, a las 10.00 horas. S/PV.4714.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). Acta taquigráfica provisional de la 4721.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 19 de marzo de 2003, a las 10.30 horas. S/PV.4721.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). Acta taquigráfica provisional de la 4726.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 26 de marzo de 2003, a las 15.00 horas. S/PV.4726.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). Acta taquigráfica provisional de la 4791.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 22 de julio de 2003, a las 10.00 horas. S/PV.4791.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). *Resolución 1483* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4761.^a sesión, celebrada el 22 de mayo de 2003]. S/RES/1483.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2003). *Resolución 1500* (2003) [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4808.^a sesión, celebrada el 14 de agosto de 2003]. S/RES/1500.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* [nota del secretario general]. A/59/565.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2004). *Resolución 1528* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4918.^a sesión, celebrada el 27 de febrero de 2004]. S/RES/1528.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2004). *Resolución 1540* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956.^a sesión, celebrada el 28 de abril de 2004]. S/RES/1540.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2004). *Resolución 1566* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5053.^a sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004]. S/RES/1566.

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2007). *Resolución 1739* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5617.^a sesión, celebrada el 10 de enero de 2007]. S/RES/1739.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2009). *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. A/63/677.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2009). *La responsabilidad de proteger*. A/RES/63/308.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2009). *Resolución 1894* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6216.^a sesión, celebrada el 11 de noviembre de 2009]. S/RES/1894.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2010). *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*. A/64/864.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2010). *Resolución 1962* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6458.^a sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2010]. S/RES/1962.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). Acta taquigráfica provisional de la 6566.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el lunes 27 de junio de 2011, a las 10.00 horas. S/PV.6566.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). Acta taquigráfica provisional de la 6531.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 10 de mayo de 2011, a las 10.00 horas. S/PV.6531.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). Acta taquigráfica provisional de la 6508.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 30 de marzo de 2011, a las 17.00 horas. S/PV.6508.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Carta de fecha 7 de enero de 2011 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general*. S/2011/5.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Diplomacia preventiva: obtención de resultados*. S/2011/552.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1973* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498.^a sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011]. S/RES/1973.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1975* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6508.^a sesión, celebrada el 30 de marzo de 2011]. S/RES/1975.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1996* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6576.^a sesión, celebrada el 8 de julio de 2011]. S/RES/1996.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1996* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6576.^a sesión, celebrada el 8 de julio de 2011]. S/RES/1996.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2012). *Informe del secretario general sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*. S/2012/376.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2012). *Resolución 2063* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6819.^a sesión, celebrada el 31 de julio de 2012]. S/RES/2063.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). *Resolución 2104* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6970.^a sesión, celebrada el 29 de mayo de 2013]. S/RES/2104.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). *Resolución 2109* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6998.^a sesión, celebrada el 11 de julio de 2013]. S/RES/2109.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). *Resolución 2109* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6998.^a sesión, celebrada el 11 de julio de 2013]. S/RES/2109.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). *Resolución 2132* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7091.^a sesión, celebrada el 24 de diciembre de 2013]. S/RES/2132.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). Acta taquigráfica provisional de la 7141.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 18 de marzo de 2014, a las 15.00 horas. S/PV.7141.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Informe del secretario general sobre Sudán del Sur*. S/2014/537.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Informe del secretario general sobre Sudán del Sur*. S/2014/821.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Resolución 2155* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7182.^a sesión, celebrada el 27 de mayo de 2014]. S/RES/2155.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Resolución 2155* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7182.^a sesión, celebrada el 27 de mayo de 2014]. S/RES/2155.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Resolución 2187* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7322.^a sesión, celebrada el 25 de noviembre de 2014]. S/RES/2187.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). Acta taquigráfica provisional de la 7581.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 15 de diciembre de 2015, a las 10.20 horas. S/PV.7581.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Carta de fecha 1 de diciembre de 2015 dirigida a la presidenta del Consejo de Seguridad por el secretario general*. S/2015/926.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2206* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7396.^a sesión, celebrada el 3 de marzo de 2015]. S/RES/2206.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2223* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7451.^a sesión, celebrada el 28 de mayo de 2015]. S/RES/2223.

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2241* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7532.^a sesión, celebrada el 9 de octubre de 2015]. S/RES/2241.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2248* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7557.^a sesión, celebrada el 12 de noviembre de 2015]. S/RES/2248.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2252* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7581.^a sesión, celebrada el 15 de diciembre de 2015]. S/RES/2252.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). Acta taquigráfica provisional de la 7754.^a sesión, celebrada en la Sede, Nueva York, el viernes 12 de agosto de 2016, a las 15.00 horas. S/PV.7754.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Carta de fecha 15 de abril de 2016 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general*. S/2016/352.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Resolución 2279* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7664.^a sesión, celebrada el 1 de abril de 2016]. S/RES/2279.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Resolución 2290* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7702.^a sesión, celebrada el 31 de mayo de 2016]. S/RES/2290.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Resolución 2303* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7752.^a sesión, celebrada el 29 de julio de 2016]. S/RES/2303.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Resolución 2304* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7754.^a sesión, celebrada el 12 de agosto de 2016]. S/RES/2304.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2016). *Resolución 2327* [aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7840.^a sesión, celebrada el 16 de diciembre de 2016]. S/RES/2327.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2018). *Misión de apoyo de las Naciones Unidas en Libia*. S/2018/429
- COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. (2009). Desarrollos clave sobre la responsabilidad de proteger en las Naciones Unidas 2005-2009, *International Coalition for the responsibility to protect*. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/06/Desarrollos-clave-sobre-R2P-en-ONU.pdf>
- COUNCIL OF THE LEAGUE OF ARAB STATES (2011). *Res. 7360*.

- CRAWFORD, J. (2009). *Artículos sobre responsabilidad del estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Lauterpacht Research Centre for International Law, Universidad de Cambridge. Ginebra: Naciones Unidas.
- CREVELD VAN, M. (1991). *Transformation of war*. Nueva York: Maxwell Macmillan International
- CSCE (1992). Declaración de Helsinki.
- CUETO, C. DE y JORDÁN, J. (2001). *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Granada: Comares.
- CURBET, J. (2003). Paz impuesta, seguridad ilusoria (segunda parte). La seguridad es el sucedáneo de la paz, *Gobernabilidad y seguridad sostenible*.
- DEEN, T. (7 de enero de 2011). UN tight-lipped on use of military force in Cote d'Ivoire. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnews.net/2011/01/un-tight-lipped-on-use-of-military-force-in-cote-divoire>
- DENG, F. (1993). *Protecting the dispossessed: a challenge for the international community*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- DENG, F. (1996). *Sovereignty as Responsibility: Crisis Management in Africa*. Washington, DC: Brookings.
- D. H. (27 de diciembre de 2013). The descent into civil war. *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/baobab/2013/12/27/the-descent-into-civil-war>
- D. H. (24 de enero de 2014). Two tribes. *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/baobab/2014/01/24/two-tribes>
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2012). La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 24.
- DINSTEIN, Y. (2009). *The international law of belligerent occupation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- DOMINICÉ, C. (1999). The international responsibility of states for breach for multilateral obligations, *European Journal of International Law*, 10 (2), pp. 353-363.
- DONNELLY, J. (2013). *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University Press.
- DUFFIELD, M. (2006). Human security: linking development and security in an age of terror. En S. Klingebiel (ed.), *New interfaces between security and development: changing concepts and approaches*. Bonn: German Development Institute.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2011). Las fuerzas armadas y de seguridad y las revueltas en Túnez y Egipto, *ARI* 33/2011.
- EDSON, S. (2001). *Human security: an extended and annotated international bibliography*. Cambridge: Centre for History and Economics. King's College, University of Cambridge.
- EDWARD, C. L. (2008). The responsible sovereign and the responsibility to protect, *Annual Review of United Nations Affairs*, I, pp. XXXIII-XLIV.

- EDWARD, C. L. (2009). Sovereignty, choice, and the responsibility to protect global responsibility to protect, *Global Responsibility to Protect*, 1 (1), pp. 10-21.
- EDWARD, C. L. (2010). A response, *Global Responsibility to Protect*, 2 (1), pp. 178-183.
- Estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, El* (2005), 21.
- ESPÓSITO, C. (2005). Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU, *FRIDE*, 3.
- EVANS, G. (2004). When is it right to fight?, *Survival*, 46 (3), pp. 59-81.
- EVANS, G. (2009). The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all, *Irish Studies in International Affairs*, 20 (1), p. 7-13.
- EVANS, G. Declaración. (Global Centre for Responsibility to protect)
- EVANS, G. Y SAHNOUN, M. (2002). The Responsibility to Protect: Revisiting humanitarian intervention, *Foreign Affairs*, Noviembre/Diciembre. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-11-01/responsibility-protect>
- FERRET LLORET, J. (2012). La Unión Europea ante la crisis Libia: ¿derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16 (41), pp. 13-56.
- FRANCK, T. M. (2001). Terrorism and the right of self-defense, *The American Journal of International Law*, 95 (4), pp. 839-843.
- GAJA, G. (1999). Should all references to international crimes disappear from the ILC draft articles on State Responsibility?, *EJIL*, 10 (2), pp. 365-370.
- GALLIE, W. B. (1956). Essentially Contested Concepts, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56 (1), pp. 167-1-98.
- GARCÍA PÉREZ, R. (2006). La «responsabilidad de proteger»: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional, *REDI*, 11, pp. 1-18.
- GARDAM, J. (1993). Proportionality and force in international law, *The American Journal of International Law*, 87 (3), pp. 391-413.
- GARETH, E. (2002). La responsabilidad de proteger, La gestión de crisis, *Revista de la OTAN*, invierno de 2002.
- GÄRTNER, H. (1992). The future of institutionalization: the CSCE example. En Cuthbertson, I. M. (ed.), *Redefining the CSCE: challenges and opportunities in the new Europe*. Nueva York: Institute for EastWest Studies,.
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (s. f.). *Burundi* [entrada de blog]. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/regions/burundi>
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (6 de septiembre de 2016). Summaries of UN General Assembly Debates and Interactive Dialogues on R2P [parte de página web]. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/resources/897>

- GOBIERNO DE CANADÁ (1999). Human Security: safety for People in a changing world, *Department of Foreign Affairs and International Trade*. Recuperado de <http://www.summit-americas.org/canada/humansecurity-english.htm>
- GONZÁLEZ, J. A. (2001). Los atentados del 11 de septiembre, la operación «Libertad duradera» y el derecho de legítima defensa, *Revista Española de Derecho Internacional*, 53 (1), pp. 247-271.
- GRAY, C. (2004). *International law and the use of force* (2.^a ed.). Oxford University Press.
- GREENWOOD, C. (1993). Is there a right of humanitarian intervention?, *The World Today*, 49 (2), pp. 34-40.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2000). Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la «guerra de Kosovo»), *Anuario Español de Derecho Internacional*, 16, pp. 93-132.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2001). ¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?, *Anuario de Derecho Internacional*, XVII, pp. 25-38.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2005). *El hecho ilícito internacional*. Madrid: Dykinson.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2010). La reforma del sistema de seguridad colectiva, la asignatura pendiente de la comunidad internacional: reflexiones generadas por el conflicto de Darfur, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2, pp. 30-57.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J. (2014). *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. Granada: Comares.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. y SILVELA DÍAZ-CRIADO, E. (2006). *El conflicto de Irak I*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- HIGH-LEVEL INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE PROTECTION ON CIVILIANS IN KIGALI (2015). The Kigali principles on the protection of civilians.
- HILLGRUBER, C. (2009). Soberanía. La defensa de un concepto jurídico, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2009 (1). Disponible en http://www.indret.com/pdf/593_es.pdf
- HINSLEY, F. H. (1972). *El concepto de soberanía*. Barcelona: Labor.
- HOLBROOKE, R. C. (1998). *To end a war*. Londres: Random House.
- HOLTOM, P. (2012). Prohibiting arms transfers to non-state actors and the arms trade treaty, *Stockholm International Peace Research Institute*. Recuperado de <https://www.sipri.org/publications/2012/prohibiting-arms-transfers-non-state-actors-and-arms-trade-treaty>
- HUMAN RIGHTS DIVISION OF THE UNITED NATIONS MISSION IN THE REPUBLIC OF SOUTH SUDAN (UNMISS). (2014). Conflict in South Sudan: A Human Rights Report, *Naciones Unidas*. Recuperado de https://unmiss.unmissions.org/sites/default/files/unmiss_conflict_in_south_sudan_-_a_human_rights_report.pdf
- Human security report 2005. War and peace in the 21st century* (2005). Nueva York: Oxford University Press.

- I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra (1949).
- II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y los enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra (1949).
- III Convenio de Ginebra relativo al trato de prisioneros de guerra, Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra (1949).
- IV Convenio de Ginebra para protección de personas civiles en tiempos de guerra, Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra (1949).
- INDEPENDENT COMMISSION ON DISARMAMENT AND SECURITY ISSUES, THE (1982). *Common security: A blueprint for survival*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Informe Comisión Brantd. Report North-South: A Programme for Survival 1979. Independent Bureau for International Development Issues (IBIDI). The Hague
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (febrero de 2012a). *Burundi*. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/february-2012>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012b). *Burundi: Bye-bye Arusha? 192*. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/burundi/burundi-bye-bye-arusha>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2015). *Burundi: Peace Sacrificed? 111*. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/burundi/burundi-peace-sacrificed>
- INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. (2009). Conflict prevention and the responsibility to protect, *IPI Blue Paper*, 7.
- IOVANE, M. y VITTOR, F. DE (2003). La doctrine européenne et l'intervention en Iraq, *Annuaire Français de Droit International*, XLIX, pp. 17-31.
- JANZEKOVIC, J. (2013). *The use of force in humanitarian intervention: morality and practicalities*. Burlington: Ashgate.
- JEFATURA DEL ESTADO (2000). Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional.
- JOHNSTONE, I. (2004). US-UN relations after Iraq: the end of the world (order) as we know it? *European Journal of International Law*, 15 (4), pp. 813-838.
- JONSSON, U. (2003). *Human Rights approach to development programming*. Nueva York: UNICEF.
- KEEN, D. (1998). *The economic functions of violence in civil wars*. Nueva York: Oxford University Press.
- KEGLEY, CHARLES W. y RAYMOND, G. (2003). Preventive war and permissive normative order, *International Studies Perspectives*, 4 (4), pp. 385-394.
- KENDE, I. (1971). Twenty five years of local wars, *Journal of Peace Research*, 8 (1), pp. 5-22.

- KING, G. y MURRAY, C. J. L. (2001-2002). Rethinking human security, *Political Science Quarterly*, 116 (4), pp. 585-610.
- KOHEN, M. G. (1999). L'emploi de la force et la crise de Kosovo: Vers un nouveau désordre juridique international, *Révue Belge de Droit International*, XXXII (1), pp. 122-148.
- KRAUSE, K. (1998). Theorizing security, state formation and the 'Third World' in the post-cold war world, *Review of International Studies*, 24 (1), pp. 125-136.
- KRAUSE, K. (2004). The key to a powerful agenda, if properly delimited, *Security Dialogue*, 35 (3), pp. 367-368.
- KRAUSE, K. (2005). Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 90, pp. 19-29.
- KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (1997). From strategy to security: foundations of critical security studies. En Krause, K. y Williams, M. (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Londres: UCL Press, pp. 33-61.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. (2001). *La responsabilidad de proteger: informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*. Ottawa: International Development Research Centre.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. (2001). *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- LAPEYRE, F. (2004). The outcome and impact of the main international commissions on development issues, *Policy Integration Department. World Commission on the Social Dimension of Globalization. International labour Office*, 30. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079106.pdf
- LE CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITÉ DE L'UNION AFRICAINE (2005). Communiqué, 565.
- LE CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITÉ DE L'UNION AFRICAINE (2011). Communiqué, 265.
- LE CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITÉ DE L'UNION AFRICAINE (2016). Communiqué, 571.
- LE MONDE (26 de agosto de 2011). Libye: al-Qaida derrière la victoire de Tripoli? *Le Monde*. Recuperado de https://www.lemonde.fr/libye/article/2011/08/26/le-spectre-d-al-qaida-plane-sur-la-victoire-de-tripoli_1563800_1496980.html
- LEE, T. H. (2014). The law of war and the responsibility to protect civilians: a reinterpretation, *Harvard International Law Journal*, 55 (2), pp. 251-321.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E. (2006). La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre sus fundamentos y articulación, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 22, pp. 285-315.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E. (2011). La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, pp. 109-152.
- LUCAS, M. (1992). The Challenges of Helsinki II. En Cuthbertson, I. M. (ed.), *Redefining the CSCE: challenges and opportunities in the new Europe*. Helsinki: Institute for EastWest Studies.

- MACK, A. (2005). El concepto de seguridad humana, *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, pp. 11-18.
- MANGAS MARTÍN, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia, *ARI*, 57/2011.
- Manual de la OTAN* (2017). Bruselas: Oficina de Información.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.). (2010). *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales. (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009)*. Madrid: Iustel.
- MCGOVERN, M. (14 de abril de 2011). The Ivorian endgame, *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/west-africa/2011-04-14/ivorian-endgame>
- MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES ET DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2015). *Carta de respuesta a la presidenta de la Comisión de la Unión Africana, Republique du Burundi*. Recuperado de <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/gob/GOB231215.pdf>.
- MOONEY, E. (2008). Los principios rectores y la responsabilidad de proteger, *Revista Migraciones Forzadas*, 10, pp. 11-13. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10045/9672>
- NACIONES UNIDAS (s. f.). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Anexo: decisiones que se proponen a los jefes de Estado y de Gobierno* [entrada de página web]. Recuperado de www.un.org/spanish/largerfreedom/annex.htm
- NACIONES UNIDAS (1948). *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*.
- NACIONES UNIDAS (1954). Carta de las Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS (1968). *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad*.
- NACIONES UNIDAS (2015). *Informe sobre la Misión de Observación Electoral de las Naciones Unidas en Burundi*. S/2015/510.
- NACIONES UNIDAS (25 de marzo de 1999). *Carta al presidente del Consejo de Seguridad*. S/1999/329.
- NACIONES UNIDAS (25 de septiembre de 2001). *UN Daily Highlights*. Recuperado de <http://www.un.org/News/dh/20010925.htm>
- NACIONES UNIDAS (20 de marzo de 2003). *Carta al presidente del Consejo de Seguridad*. S/2003/35.
- NACIONES UNIDAS (17 de diciembre de 2013). Security Council Press Statement on South Sudan. *Press Release*. Recuperado de <http://www.un.org/press/en/2013/sc11221.doc.htm>
- NACIONES UNIDAS (23 de enero de 2014). Security Council Press Statement on cessation of hostilities agreement in South Sudan. *Press Release*. Recuperado de <http://www.un.org/press/en/2014/sc11261.doc.htm>

- NACIONES UNIDAS (2014). Interim report on Human Rights: crisis in South Sudan, *United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)*. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HRD%20Interim%20Report%20on%20Crisis%202014-02-21.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2014). South Sudan: «What I saw was a horror,» says top Human Rights Official, *United Nation Office of the High Commissioner of Human Rights*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14177&LangID=E>
- NANTULYA, P. (agosto 2015). Burundi: why the Arusha accords are central, *Africa Center for Strategic Studies*. Recuperado de <http://africacenter.org/spotlight/burundi-why-the-arusha-accords-are-central>
- NATO (1949). The North Atlantic Treaty.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL (1999). The Washington Declaration. <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-063e.htm>
- OBAMA, B., CAMERON, D. y SARKOZY, N. (14 de abril de 2011). Libya's pathway to peace. *The New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html>.
- OFFICE OF THE SPECIAL ADVISOR FOR THE PREVENTION OF GENOCIDE. (2010). UN secretary general's special advisers on the prevention of genocide and the responsibility to protect on the situation in Côte d'Ivoire, *ICRtoP*. Recuperado de <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/francis-deng/3132-un-secretary-generals-special-advisers-on-the-prevention-of-genocide-and-the-responsibility-to-protect-on-the-situation-in-cote-d-ivoire>
- ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA (2001). Acta Constitutiva de la Unión Africana.
- PALME, O. (1982). *Seguridad mundial: un programa para el desarme. Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad*. México: Lasser Press.
- PARIS, R. (2001). Human security: paradigm shift or hot air?, *International Security*, 26 (2), pp. 87-102.
- PARIS, R. (2005). Rational and irrational approaches to human security: a replay to Ralph Pettman, *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (3), pp. 479-481.
- PARIS, R. (2014). The «responsibility to protect» and the structural problems of preventive humanitarian intervention, *International Peacekeeping*, 21 (5), pp. 569-603.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (1998). *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (1998). Le droit international à la veille du vingt et unième siècle: normes, faits et valeurs. Leiden: Brill. Serie Recueil des cours (274).
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2004). ¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán? En Ramón, C. (ed.), *Los retos humanitarios del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 95-109.

- PERAL, L. (2005). Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción: Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la reforma de la ONU, *Documentos de Trabajo FRIDE*, 15.
- PEREIRA, J. C. y MARTÍNEZ, P. (1995). *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales (1815-1991)*. Madrid: Editorial Complutense.
- PÉREZ, K. (2001). Seguridad humana y desarrollo: una redefinición desde el Mozambique de posguerra. En Ibarra P. y Unceta, K. (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Icaria, pp. 277-309.
- PÉREZ, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, pp. 59-77.
- PÉREZ, M. (2003). La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva, *Revista Española de Derecho Internacional*, 55 (1), pp. 187-204.
- PETTIFORD, L. (1996). Changing conceptions of security in the Third World, *Third World Quarterly*, 17 (2), pp. 289-306.
- PLOCH, L. (2013). The crisis in South Sudan, *Congressional Research Service*. Recuperado de <http://www.refworld.org/pdfid/52cff1494.pdf>
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (18 de febrero de 2015). Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, *Naciones Unidas. Consejo de Seguridad*, S/PRST/2015/6. Recuperado de <http://undocs.org/es/S/PRST/2015/6>
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (26 de junio de 2015). Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, *Naciones Unidas. Consejo de Seguridad*, S/PRST/2015/13. Recuperado de <http://undocs.org/es/S/PRST/2015/13>
- OTAN. (12 de septiembre de 2001). Statement by the North Atlantic Council. *Press releases*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_18553.htm?selectedLocale=en
- Prosecutor vs. Vlastimir Đorđević, TPIY IT-05-87/1 T (20 de diciembre de 2011).
- REISMAN, W. M. y STEVICK, D. L. (1998). The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes, *European Journal of International Law*, 9, pp. 86-141.
- REMIRO, A. (2000). El nuevo orden contra el derecho internacional: el caso de Kosovo, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1.
- RENNER, M. (2002). *The anatomy of resource wars*. Washington, DC: WorldWatch Institute.
- REPÚBLICA DE BURUNDI (2005). Constitución de la República de Burundi.
- RIPOLL, S. (1999). El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo, *Revista Española de Derecho Internacional*, 51 (1), pp. 59-88.
- ROBERTS, A. (1993). Humanitarian War: Military intervention and human rights, *Journal of International Affairs*, 69 (3), pp. 429-449.
- ROBERTS, A. (1993). The road to Hell: A critique of humanitarian intervention, *Harvard International Review*, 16 (1), pp. 10-13.

- RODRÍGUEZ, J. (2005). La noción de «seguridad humana»: sus virtudes y sus peligros, *Polis: Revista Latinoamericana*, 11. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/5805>
- ROMERO, A. (1992). Seguridad compartida: una alternativa a la disuasión, *Política Exterior*, 6 (26), pp. 106-121.
- ROUSSEAU, J. J. *El contrato social: o los principios del derecho político*. 1762.
- RYTTER, J. E. (2001). Humanitarian intervention without the Security Council: from San Francisco to Kosovo - and beyond, *Nordic Journal Of International Law*, 70 (1/2), pp. 121-160.
- SABINE, G. H. (1994). *Historia de la teoría política*. México: Fondo Cultura Económica.
- SANAHUJA, J. A. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En Sanahuja, J. A. y Gómez, M. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL, pp. 51-127.
- SÁNCHEZ PATRÓN, J. M. (2010). La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave, *Estudios Internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 167, pp. 75-88.
- SCHULTZE, C. (1973). The economic content of national security policy, *Foreign Affairs*, 51 (3), pp. 522-540.
- SCHYMAN, G. y OBERG, J. (2004). From patriarchal use of power to human security and democracy, *PressInfo*, 205. Recuperado de http://www.oldsite.transnational.org/SAJT/pressinf/2004/pi205_Patriarchy_HumSec.html
- SEN, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SIMMA, B. (1999). Nato, the UN and the use of force: legal aspects, *European Journal of International Law*, 10 (1), pp. 1-22.
- SIMMA, B., KHAN, D. E. y NOLTE, G. (eds.) (2002). *The Charter of the United Nations, a commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- SPIRY, E. (1998). Interventions humanitaires et intervention d'humanité: la pratique française face au droit international, *Revue Générale de Droit International Public*, 102 (2), pp. 407-434.
- STAMNES, E. (2009). Speaking R2P and the prevention of mass atrocities, *Global responsibility to protect*, 1, pp. 70-89.
- STRATFOR ENTERPRISES (2016). A tortuous path to peace in Libya. *Stratfor/Worldview*. Recuperado de <https://worldview.stratfor.com/article/tortuous-path-peace-libya>
- SUHRKE, A. (1999). Human Security and Interests of States, *Security Dialogue*, 30 (3), pp. 265-276.
- THAKUR, R. (2011). Libya and the responsibility to protect: between opportunistic humanitarianism and value-free pragmatism, *Security Challenges*, 7 (4), pp. 13-25.

- THAKUR, R. (2013). R2P after Libya and Syria: engaging emerging powers., *The Washington Quarterly*, 36 (2), pp. 61-76.
- THAKUR, R. (2016). The responsibility to protect at 15. *International Affairs*, 92 (2), pp. 415-434.
- THAKUR, R. y MALEY, W. (2015). *Theorising the responsibility to protect*. Nueva York: Cambridge University Press.
- THE ECONOMIST (21 de diciembre de 2013). Two elephants trample the grass. *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2013/12/21/two-elephants-trample-the-grass>
- THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO (2000). *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*. Oxford: Oxford University Press.
- THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS FOR JAPAN (2004). Japan's foreign policy in mayor diplomatic fields. En *Diplomatic Bluebook 2004*. Recuperado de <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2004/chap3-c.pdf>
- THE WHITE HOUSE (2002). *The National Security Strategy of The United States of America*.
- THE WHITE HOUSE (2003). *National Strategy for Combating Terrorism*.
- THE WHITE HOUSE (2006). *The National Security Strategy of The United States of America*.
- THE WHITE HOUSE (2006). *National Strategy for Combating Terrorism*. Recuperado de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006>.
- THIEUX, L. (2006). El impacto de la 'Guerra global contra el terror' sobre el sistema internacional de ayuda y la acción humanitaria, *Cuadernos del iecah*, 1, pp. 34-47.
- THOMAS, C. (2001). Global governance, development and human security: exploring the links, *Third World Quarterly*, 22 (2), pp. 159-175.
- The Statesman's Year Book 2018*. (2018). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- TOUCHARD, J. (1998). *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos.
- UK MINISTRY OF DEFENSE (2004). *The manual of the law of armed conflict*. Nueva York: Oxford University Press.
- SECURITY COUNCIL REPORT. (enero de 2014). *Monthly Forecast*. Recuperado de <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). (1993). *Human development report 1993. People's participation*. Nueva York: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). (1994). *Human Development Report 1994. -New dimensions of human security*. Nueva York: Oxford University Press.
- VANDEGINSTE, S. (2015): Crónica política de Burundi 2015-2016 [entrada de blog]. *Fundación Sur*. Recuperado de <http://www.africafundacion.org/spip.php?article25178>
- VESSEL, D. (2003). The lonely pragmatism: humanitarian intervention in an imperfect world, *Brigham Young University Journal of Public Law*, 18 (1), pp. 1-59.

- WALDMANN, P. (1999). Guerra civil: aproximación a un concepto difícil de formular. En Waldmann, P. y Reinares, F. (eds.), *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós.
- WALTER, C. (1997). Security Council Control over Regional Action. En Frowein, J. A.; Wolfrum, R. y Philipp, C. E. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (vol. 1, pp. 129-193). Leiden (Países Bajos): Martinus Nijhoff.
- WATERFIELD, B. (30 de marzo de 2011). Libya: legal implications of arming the rebels. *The Telegraph*. Recuperado de <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8416856/Libya-a-legal-implications-of-arming-the-rebels.html>.
- WECKEL, P. (2000). L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée, *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (1), pp. 19-36.
- WEISS, T. G. (1994). Intervention: whither the United Nations, *The Washington Quarterly*, 17 (1), pp. 109-128.
- WEISS, T. G. (1994). Triage: humanitarian interventions in a new era, *World Policy Journal*, 11 (1), pp. 59-68.
- WEISS, T. G. y THAKUR, R. (2009). R2P: from idea to norm-and action?, *Global Responsibility to Protect*, 1 (1), pp. 22-53.
- WEISS, T., THAKUR, R., O'CONNELL, M. E., HEHIR, A., BELLAMY, A. J. et al. (2014). *The responsibility to protect: challenges and opportunities in light of the libyan intervention*. Bristol: e-International Relations.
- WELSH, J. (2009). Implementing the «responsibility to protect», *Policy Brief*, 1, pp. 1-9.
- WHAT'S IN BLUE. INSIGHTS ON THE WORK OF THE UN SECURITY COUNCIL (2018). *Burundi briefing and consultations* [entrada de blog]. Recuperado de <http://www.whatsinblue.org/2018/05/burundi-briefing-and-consultations-4.php>
- WHEELER, N. J. (2001). The legality of NATO's intervention in Kosovo. En Booth, K. (ed.), *The Kosovo tragedy: the Human Rights dimensions*. Londres: Frank Cass,
- WHEELER, N. J. (2003). The Bush doctrine: the dangers of American exceptionalism in a revolutionary age. *International Relations*, 16 (2).
- WOLFERS, A. (1952). 'National Security' as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, 67 (4), pp. 481-502.
- WOLFERS, A. (1959). Collective Defense versus Collective Security». Lecciones de Relaciones Internacionales. Escrito por José Escribano Úbeda-Portugués
- YOO, J. (2004). Using force. *The University of Chicago Law Review*, 71 (3), pp. 729-797.
- ZIFCAK, S. (2015). What happened to the international community? R2P and the conflicts in South Sudan and the Central African Republic, *Melbourne Journal of International Law*, 16 (1).
- ZONGZE, R. (2012a). Responsible protection, *China Daily*. Recuperado de http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838556.htm

ZONGZE R. (2012b). Responsible protection: building a safer world, *China International Studies*, 34.

ZOUNMENO, D., MOTSAMAI, D. y NGANJE, F. (2012). Southern voices in the northern policy debate: perspectives on conflicts and conflict resolution in Africa, *The Wilson Center's Africa Program and Leadership Project 2012 Southern Voices in the Northern Policy Debate Initiative*, pp. 1-26. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/southern-voices-the-northern-policy-debate-perspectives-conflicts-and-conflict>