

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: REFLEXIONES SOBRE SU FUNDAMENTO Y ARTICULACIÓN

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA SOBERANÍA ESTATAL COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DE ESTA RESPONSABILIDAD. 3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO OBLIGACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. 4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE ESTA RESPONSABILIDAD. 4.1. Punto de partida: la prevención. 4.2. La responsabilidad de reaccionar y sus criterios. 4.2.1. *Causa justa: conditio sine qua non* para una legítima reacción. 4.2.2. *Otros criterios de intervención: intención, último recurso, y proporcionalidad*. 4.3. Elemento final: la reconstrucción. 5. ¿CÓMO RESPONDE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE ESTA “TRIPLE” OBLIGACIÓN CUANDO EL CONSEJO DE SEGURIDAD EJERCE EL DERECHO DE VETO? 6. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El dilema de la intervención humanitaria se ha visto eclipsado por otras preocupaciones desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, pero eso no significa que esté resuelto ni que haya desaparecido. La protección a los seres humanos que sufren una catástrofe, cuando ésta se pudiera haber evitado –ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades– obliga al Estado y a la Comunidad internacional a actuar de forma ineludible y con contundencia.

El peso de esta “obligación de proteger” y su alcance en cada caso concreto no es una cuestión baladí, al contrario, es de suma actualidad, puesto que supone una auténtica obligación internacional –obligación y “responsabilidad de proteger” como norma primaria del Derecho internacional cuyo incumplimiento podría generar la responsabilidad internacional del Estado– como norma secundaria, en el sentido del último proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados elaborado por la Comisión de

Derecho internacional (CDI) en 2001. Además, hay que tener en cuenta que la “obligación de proteger” implica la responsabilidad del Estado de actuar de una determinada manera, activando los mecanismos que sean necesarios para prevenir y aliviar los sufrimientos humanos, incluso mediante el uso de la fuerza si ésta fuese necesaria y como último recurso. De ahí que algunos sectores doctrinales tuvieran ciertas dudas acerca de la moralidad y legitimidad de esta (nueva) “obligación”, replanteándose su fundamento jurídico al apreciar en ciertas prácticas internacionales indicios de un supuesto “crimen de agresión”². La cuestión clave consiste en determinar cuándo un Estado puede o debe intervenir sobre otro incluso de forma coercitiva para proteger a la población civil amenazada dentro de otro Estado; sin perjuicio de que “ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión”, tal y como establece el artículo 5.1 de la Definición de la Agresión, aneja a la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como es sabido, en los últimos años el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado medidas obligatorias autorizando el uso de la fuerza con fines humanitarios, aunque sus resultados no siempre fueron los deseados. Baste recordar el fracaso de la intervención internacional en Somalia en 1993; la insuficiente respuesta en Ruanda en 1994; la falta de coordinación de las fuerzas internacionales para hacer frente a la limpieza étnica en Srebrenica y en Bosnia-Herzegovina en 1995, o la muy criticada intervención de la OTAN en Kosovo –sin autorización expresa del Consejo– en primavera de 1999³.

1. Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXI (2005), pp. 13-58. Por el contrario, cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, L. y CONDORELLI, L.: “De la ‘responsabilité de protéger’, ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie”, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 110 (2006), pp. 11-18.

2. Véase, por ejemplo, GOODMAN, R.: “Humanitarian Interventions and Pretext for war”, *American Journal of International Law*, vol. 1000 (2006), pp. 107-141; REMIRO BROTONS, A.: “Crimen de agresión, crimen sin castigo”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. 14 (2005), pp. 33-68.

3. Véase, por ejemplo, Buzzi, A.: *L’intervention armée de l’OTAN en République Fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, 2001, 277 p; BROWNLIE, I.: “Kosovo Crisis Inquiry: Memorandum on the International Law Aspects”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49 (2000), pp. 878-905; DUURSMAN, L.: “Justifying NATO’s use of force in Kosovo?”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 12 (1999), pp. 287-295; FALK, R.A.: “Kosovo: World Order, and the Future of International Law”, *American Journal of International Law*, vol., 93 (1999), pp. 841-857; FRANCK, T.M.: “Lesson of Kosovo”, *American Journal of International Law*, vol. 93 (1999), pp. 857-859 y GLENNON, M.J.: *Limits of Law, Prerogatives and Power*.

Más recientemente, la crisis de Darfur puso de nuevo en evidencia la necesidad de reforzar la conciencia universal de la obligatoriedad de proteger los intereses comunes como lo es la vida humana. Todo ello, apela a la responsabilidad internacional de la Comunidad internacional en su conjunto y no sólo a la de los Estados por la comisión de actos ilícitos internacionales.

Sería altamente deseable que este proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados llegase a ser norma aplicable, tampoco se debe ignorar que se ha de avanzar en la consolidación de la obligación positiva de proteger a las poblaciones como acción primaria de los Estados y de la Comunidad internacional en su conjunto. Este es el caso, por ejemplo, el artículo 41 párrafo 1 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional de los Estados, al entender que “los Estados deben cooperar para poner fin, por medio lícitos, a toda violación grave en el sentido del artículo 40”. Incluso, entre las propuesta de reforma del Consejo de Seguridad y la paulatina eliminación del derecho de veto se ha señalado que ante una eventual intervención por razones humanitarias –y precisamente– para cumplir con la responsabilidad de proteger, se elimine el derecho de veto de los miembros permanentes si dos tercios de los miembros del Consejo se manifiestan a favor de dicha intervención⁴.

Estas preocupaciones no sólo se han plasmado en la doctrina⁵, sino que también se han propuesto soluciones en distintos foros internacionales en los

Intervention after Kosovo, New York, Palgrave, 2001, pp. 102 y ss. Ver también el trabajo de SUR, S.: “Aspects juridiques de l’intervention de l’OTAN au Kosovo”, *Défense nationale*, décembre 1999, pp. 59-62.

Y entre nosotros, BERMEJO GARCÍA, R.: “Cuestiones recientes referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV (1999), pp. 3-70; REMIRO BROTONS, A.: “Un nuevo orden contra el Derecho internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000 (en <http://www.reei.org>).

4. Cfr. MANI, V. S.: “‘Humanitarian’ Intervention Today”, *Recueil de Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol. 313 (2005), pp. 9-324, en particular, pp. 310-311 quien se cuestiona, ¿por qué si existe una “obligación internacional de proteger” no se ha ido más allá? Puesto que existe una “obligación internacional de proteger”, llegado el caso y como último recurso, ¿no podrían al menos los Estados intervenir con la fuerza por razones de humanidad?

5. Tan solo señalamos algunos de ellos, a modo de ejemplo: CASSESE, A.: “Ex iniuria ius oritur: Are we Moving towards International Legitimation of forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 23-30; GILL, T. D.: “Humanitarian Intervention: Legality, Justice and Legitimacy”, *The global community: yearbook of international law and jurisprudence* (2004), pp. 51-75. HEINZE, E.A.: *In Extreme Cases only. Humanitarian Interventions in Theory, Law and Practice*. MI Publisher, 2005; SPIERMANN, O.: “Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of *Jus Cogens*”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 71 (2002), pp. 523-543.



últimos años, como el informe de la Comisión sobre Soberanía e Independencia, en los informes del Grupo de Alto Nivel y el del Secretario General de las Naciones Unidas, así como el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005. Ante este panorama consideramos oportuno reflexionar sobre los fundamentos jurídicos de esta responsabilidad de proteger –como derecho-obligación que no es derecho de intervención⁶– y sobre los principios jurídicos que fundamentan esta responsabilidad de la Comunidad internacional a la luz de los citados informes. Además, se analizarán sus elementos constitutivos y qué medios podrían articularse para su garantía y efectividad.

2. LA SOBERANÍA ESTATAL COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DE ESTA RESPONSABILIDAD

La soberanía estatal es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Supone el reconocimiento mutuo de los Estados de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y su derecho de configurar y determinar su propio destino. La soberanía estatal constituye uno de los pilares esenciales del Derecho internacional, recogido en el artículo 2 párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y confirmado posteriormente en la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General. El principio de la igualdad soberana de los Estados conlleva también a la prohibición de intervención en aquellas materias que deben permanecer libres, porque constituyen precisamente, elementos constitutivos de su identidad singular. No sólo implica libertad en el ejercicio de su jurisdicción y negación de interferencias extranjeras en el ejercicio de la misma, sino que también comporta límites al ejercicio de esa libertad⁷. Estos límites se traducen en un

La doctrina española es rica en extensión y contenidos, cfr. ESCUDERO ESPINOSA, J.: *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional actual*, Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2002, 442 p., con una amplia bibliografía. Este autor se muestra partidario de esta figura en el Derecho internacional. En contra, cfr. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El Derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la "Operación Libertad para Irak"*, Editorial Universitas, S.A., 2005, 277 pp. Para un análisis reciente sobre estos debates doctrinales, cfr. CASANOVAS, O.: "La protección internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 306 (2003), pp. 91 y ss.

6. Cfr. ROBERTS, A.: "The So-Called 'Right' of Humanitarian Intervention", *Yearbook of International Humanitarian Law*, 3 (2000), p. 42; HOI ZGREFFE, J.L. y KEOHANE, R.O. (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, 2003. Cambridge. UK: Cambridge University,

7. Cfr. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2003, Madrid, pp. 271 y ss.



principio de protección y en un principio de personalidad activa y pasiva⁸. Conlleva asimismo una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la población de un Estado. Tanto en los pactos internacionales de derechos humanos como en la práctica actual de las Naciones Unidas y de los propios Estados la soberanía abarca esta doble responsabilidad. Por lo tanto, la soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados puedan ser considerados buenos ciudadanos de la Comunidad internacional⁹. Así cuando los Estados firman la Carta de las Naciones Unidas –y hoy son 192 los Estados quienes lo han hecho– aceptan las obligaciones que ésta conlleva. No se transfiere ni se diluye la soberanía estatal pero necesariamente se redefine: se pasa de la *soberanía como control* a la *soberanía como responsabilidad*, tanto en el ejercicio de las funciones internas como en la ejecución de las obligaciones internacionales. Esta última significa, en primer lugar, que las autoridades estatales son responsables *de proteger* la seguridad y la vida de los ciudadanos y de promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables *ante* los ciudadanos a nivel interno y ante la Comunidad internacional a través de las Naciones Unidas a nivel externo; y, en tercer lugar, que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de *rendir cuentas* de sus actos u omisiones¹⁰. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana¹¹.

La correcta comprensión, por tanto, del sentido actual de la soberanía estatal aconseja un cambio de los términos tradicionalmente en el debate so-

8. Cfr. REMIRO BROTONS, A. y otros: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 79-84.

9. Sobre el tema en general, cfr. CARRILLO SALCEDO, J.A.: "Droit international et souveraineté des Etats", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, Cours Général de Droit International Public, vol. 257 (1996), pp. 35-222.

10. Cfr. el proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados por actos ilícitos, A/RES/56/83, de la Asamblea General, de 28 de enero de 2002, acogiendo el proyecto presentado por la Comisión de Derecho Internacional de agosto 2001 (CDI). Véase, en este sentido, GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional: las consecuencias del hecho ilícito*, Murcia: DM, 2005.

11. Cfr. DENG, F.: *Sovereignty as Responsibility and Accountability*, Washington, Brookings Institute, 1995. Del mismo autor: "Frontiers of Sovereignty", *Leiden Journal of International Law*, vol. 8 (1995), pp. 249-286; y *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community* (1993). AYOOR, M.: "Humanitarian Intervention and State Sovereignty. Forum: Humanitarian Intervention", *International Journal of Human Rights*, vol. 6 (2002), pp. 81-102.

bre el “derecho a la intervención humanitaria” o “derecho a intervenir”. Estos inducen a percepciones negativas y erróneas y resultan inadecuados y confusos al menos por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en una intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción. En segundo lugar, porque esta formulación tradicional no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención, dos aspectos que con demasiada frecuencia se han pasado por alto en la práctica. Y, en tercer lugar, porque el discurso familiar contribuye de hecho a situar a la intervención por encima de la soberanía desde el inicio del debate: concede ventaja a la intervención antes siquiera de que comience la discusión, pues tiende a deslegitimar cualquier disensión tildándola de “antihumanitaria”. Por ello, la posible intervención con fines de protección humana debe centrarse en la responsabilidad de proteger. De esta forma se entiende mejor que la responsabilidad de proteger implica evaluar los problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. Con esta terminología se centra mejor la atención donde siempre debiera haber estado: en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre.

La “responsabilidad de proteger” es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación¹². De forma deliberada, el informe de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* –auspiciada por el Gobierno de Canadá¹³– evita hablar de “intervención”, y busca en positivo un puente, un nuevo *link*, un concepto de unión y armonización entre intervención y soberanía. Esto resulta razonable, pero conviene destacar que la diferencia es más que simple semántica; conlleva la obligación de articular categorías concretas y obligaciones positivas. No significa únicamente “responsabilidad de reaccionar”, sino también “responsabilidad de prevenir” y de “responsabili-

12. Cfr. WILLS, S.: “Military Interventions on Behalf of Vulnerable Populations: The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 9 (2004), pp. 392-393.

13. La Comisión se creó en septiembre de 2000, y estaba formada por dos co-presidentes, Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, y por los miembros Gisèle Côté Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Remaphosa, cfr. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>. El texto en inglés es el que hace fe.



dad de reconstruir". Este concepto hace hincapié en el precio y el resultado de la acción frente a la inacción y establece vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción.

Esta responsabilidad de proteger obliga en primer lugar al Estado y que sólo si éste no puede o no quiere cumplirla, a la Comunidad internacional. En tales casos la actuación de la Comunidad no resultará contrario al principio de no intervención, según el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Conviene recordar que la protección de los derechos humanos más fundamentales no son competencia exclusiva de la soberanía estatal, sino que, como en reiteradas ocasiones ha corroborado la Corte Internacional de Justicia, las normas relativas la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, cuyo contenido coincide básicamente con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, revisten un carácter absoluto¹⁴, por lo que los Estados están obligados a respetarlas en toda circunstancia, de tiempo y lugar, una afirmación, pues, muy próxima a la de su naturaleza de *ius cogens*.¹⁵ De estas normas básicas de protección de derechos humanos se derivan también obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones que por su importancia, se hallan bajo la garantía colectiva de todos los Estados o de la Comunidad internacional en su conjunto¹⁶. Además, al haber sido objeto los derechos humanos de compromisos internacionales por parte de los Estados, en caso de violación no cabe la invocación al artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, puesto que los Estados al firmar la Carta se comprometen a aceptar los principios y obligaciones de las Naciones Unidas y a aceptar, por tanto, las responsabilidades que ésta conlleva¹⁷. Además, en su sentencia de 27 de junio de 1986 relativa a las actividades *militares y paramilitares en y contra Nicaragua* la Corte se pronunció de forma directa sobre

14. ICJ Reports, 1949, pp. 22 y 39 en el asunto *relativo al canal de Corfú*.

15. ICJ Reports, 1951, p. 22 en el asunto relativo de *las reservas a la Convención sobre el genocidio*; ICJ Reports, 1970, pp. 32 y 33 en el asunto de *la Barcelona Traction*; ICJ Reports, 1980, p. 32, párr. 67 y p. 36, párr. 77 en el asunto *de los rehenes en Teherán*; ICJ Reports, 1986, p. 134, párr. 268 en el asunto relativo *a las acciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua*.

16. ICJ Reports, 1996, p. 615, párr. 31 en el asunto relativo *a la aplicación para la prevención y sanción del delito de genocidio*.

17. ICJ Reports, 1950, p. 70 en el asunto *relativo a los tratados de Paz con Bulgaria, Hungría y Rumanía*. Cfr. sobre este asunto, las apreciaciones del juez Jiménez de Aréchaga, en su obra, *Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1980, p. 212 donde, en su opinión, a la luz de este pronunciamiento puede concluirse que para la Corte, la cuestión del respeto y la efectividad de los derechos humanos sin discriminación alguna, no cae más exclusivamente dentro de la jurisdicción interna de los Estados miembros.



la “asistencia humanitaria” entendiéndolo que “que no cabe duda que al proporcionar una ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas que se encuentran en un país cualquiera que sea su afiliación política o sus objetivos no puede ser considerado como una intervención ilícita o en cualquier forma contraria al Derecho internacional”. Y puntualizó que para que tal ayuda no constituyera una intervención en los asuntos internos, debía cumplir dos requisitos básicos: 1) ser en primer lugar verdaderamente humanitaria –“debe limitarse a los fines consagrados por la Cruz Roja”, a saber, “prevenir y aliviar los sufrimientos humanos” y “proteger la vida y la salud y asegurar el respeto a la persona humana”– y 2) ser prestada sin discriminación –“debe ser prestada sin discriminación entre la contra y los afines a ella”–¹⁸. Con estas observaciones se confirma, pues, que la acción directa por razones de humanidad constituye una regla aceptada por el Derecho internacional¹⁹.

Esta forma de percibir la responsabilidad está avalada por la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, quien se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar defendiendo la paz y seguridad internacionales incluso ante situaciones de crisis internas justificando así una acción coercitiva con el fin de proteger la vida humana actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta²⁰.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO OBLIGACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Desde distintos foros se ha recordado que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse, como asesinatos masivos, depuraciones étnicas, violaciones sistemáticas.... etc. Pero también se ha subrayado que si los Estados no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la Comunidad de Estados²¹.

18. ICJ Reports 1986, p. 124, párr. 243 asunto relativo a las acciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua.

19. Véase en este sentido, AREND, A. C.: “Anticipatory Humanitarian Intervention: An Emerging Legal Norm?”, *United States Air Force Academy Journal of Legal Studies*, vol. 10 (1999/2000), p. 33.

20. Cfr. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...*, op. cit., pp. 123 y ss.

21. Sobre el genocidio rwandés, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la Comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger”, en *El Derecho internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense, 2005, pp. 265-286.



En efecto, el informe de la ya citada *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* recogía que de la práctica creciente de los Estados, organizaciones regionales, e incluso los precedentes asentados por el Consejo de Seguridad sugieren que “está apareciendo un principio rector”²² que es la *responsabilidad de proteger*. Más recientemente el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, cuyos 16 miembros proceden de todas las partes del mundo, aprobaron lo que denominaron “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”. En su informe, el Grupo de Alto Nivel entiende que,

“... Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el ‘derecho de intervenir’ de un Estado sino la ‘obligación de proteger’ que tienen todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”²³.

Esta forma de entender la actual obligación internacional de proteger ha sido suscrita por el Secretario General en su informe de marzo de 2005, aún

22. “... Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse ‘la responsabilidad de proteger’. Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”. Cfr. pp. 16-17, punto 2.24.

23. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, titulado, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, p. 63, párr. 201.

consciente de que dicha responsabilidad es controvertida, en particular, con respecto a la última frase del citado párrafo, en el que no se descarta el uso de la fuerza armada. Evidentemente, sería deseable no tener que utilizar la fuerza, pero aún y todo el Secretario –como órgano principal de la Organización– señala que “conuerdo totalmente con ese punto de vista y creo que debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”²⁴. También los Estados han contribuido en la formación de esta “nueva” obligación y principio de la responsabilidad de proteger. Y no sólo por la práctica de algunos Estados, sino también con su consentimiento explícito en la adopción del Documento Final de la Cumbre de septiembre de 2005. En dicho documento se vuelve a afirmar la responsabilidad de proteger a las poblaciones, utilizando todos los medios aunque no se especifica mucho más²⁵. Pero como apunta el profesor Gutiérrez Espada, a pesar de la vaguedad del documento, todo parece indicar que algo se está moviendo²⁶ y el silencio sobre muchos otros aspectos del alcance de esta responsabilidad deja la puerta abierta a interpretaciones amplias y flexibles. En cambio, si los Estados hubiesen aceptado una interpretación restrictiva, se hubiesen asegurado que así constase expresamente²⁷.

Corresponde a los Estados en primer lugar defender y proteger a sus ciudadanos, por supuesto, pero si no lo hace, que sea la Comunidad internacional la que lo haga, sin olvidar que la fuerza siempre debe ser un último recurso. Sólo cuando esos métodos (de solución pacífica) se revelen insuficientes, el Consejo de Seguridad, como autoridad competente de la Comunidad internacional organizada, movido por la necesidad, *puede* decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas. No es de extrañar que la obligación de proteger de la Comunidad internacional sea subsidiaria a la que recae sobre cada uno de los Estados soberanos. Pero el hecho de que sea subsidiaria, no obsta a que deba ser igualmente respetada y cumplida, como también se espera y se exige que cumpla, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con su obligación, también subsidiaria, de proteger y garantizar los derechos reconocidos en el Convenio Europeo.

24. UN Doc. A/59/2005, de 25 de marzo de 2005, informe del Secretario, párr. 135.

25. Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, p. 32, párr. 138 y 139.

26. Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005)...”, *op. cit.*, p. 57.

27. Cfr. BERMEO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “El Uso de la Fuerza a la luz de los Conflictos Recientes: Análisis de los Informes del Grupo de Alto Nivel (2-12-2004) y del Secretario General (21-3-2005)”, en *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Consuelo RAMÓN CHORNET (ed.), Tirant lo Blanc, Valencia, 2006, p. 90.



Los fundamentos de esta responsabilidad colectiva de proteger, como principio rector de la Comunidad internacional radica no sólo en el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas así como también en las obligaciones jurídicas específicas que dimanan de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del Derecho internacional humanitario y el Derecho interno. En efecto, en virtud del artículo 24 de la Carta los Estados atribuyen al Consejo competencias para mantener la paz y seguridad internacionales, pero dentro de los propósitos y principios de la Organización. Como es bien sabido, entre sus objetivos se haya el de la cooperación internacional para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos (art. 1.3 de la Carta). Por otra parte, la conciencia de la Comunidad internacional de la existencia de intereses comunes, como por ejemplo, la protección de los derechos humanos más fundamentales, ha acelerado la proliferación de normas consuetudinarias y convencionales de protección de estos derechos, llegándose a constituir un núcleo duro de derechos humanos inalienables y de obligada protección. Todos los derechos humanos estarían protegidos por obligaciones *erga omnes*, de ahí que se imponga a los Estados y a la Comunidad la obligación –y la responsabilidad– de protegerlos²⁸. Así lo recoge el Grupo de Alto Nivel, al señalar que: “aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”²⁹.

4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE ESTA RESPONSABILIDAD

Esta responsabilidad de proteger, así reconocida, engloba tres elementos esenciales: no se limita a la responsabilidad de *reaccionar* ante una catástrofe humana real o previsible, sino que abarca también la responsabilidad de

28. Cfr. DOMINICÉ, C.: “The International Responsibility of States for Breach of Multilateral Obligations”, *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 2 (1999), pp. 358-359, p. 360, reconoce la importancia del elemento cuantitativo, de la intensidad de la violación en relación con los crímenes internacionales como elemento diferenciador con otros tipos de violaciones del Derecho internacional.

29. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, titulado, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, párr. 203.

prevenir la catástrofe y de *reconstruir* después de ella con el fin de “consolidar la paz”. Los modos de hacer efectiva esta responsabilidad de proteger implica la adopción, tanto a largo como a corto plazo, de muchas y muy diversas medidas de asistencia para impedir que se produzcan, intensifiquen, extiendan o prolonguen situaciones que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. Por ello en la Cumbre Mundial de 2005 se alcanzó el compromiso de crear una Comisión para la Consolidación de la paz³⁰.

4.1. *Punto de partida: la prevención*

La paz y seguridad internacionales tienen un significado más profundo que el puramente negativo o como ausencia de guerra. La paz posee un sentido positivo y/o dinámico que postula el respeto de los derechos del hombre y de los pueblos e impone progresivamente a las Naciones Unidas una nueva percepción de la paz y seguridad internacionales. Esta percepción global comprende no sólo la desaparición de los conflictos armados, sino también la erradicación de las causas que los hacen posible mediante la aplicación plena e integral de los principios de la Carta³¹. Las actuales amenazas identificadas por el Grupo de Alto Nivel y reconocidas por la Comunidad internacional son la pobreza, las enfermedades infecciosas, el deterioro del medio ambiente, los conflictos internos y el terrorismo, la delincuencia internacional organizada o la proliferación de armas de destrucción masiva³².

Es evidente que siempre se puede mejorar la labor de prevención, agotando todas las posibles acciones preventivas antes de lanzar una intervención. Todas esas posibles acciones preventivas deberían perseguir como objetivo fundamental la reducción e incluso la eliminación de una intervención.

30. Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, párr. 97-105, Documento Final de la Cumbre. Para una valoración general de las conclusiones de la Cumbre cfr. FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.: “Las necesarias modificaciones en las Naciones Unidas en un mundo globalizado”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 10 (2005), p. 19 (en <http://www.reei.org/>). Ver también GUTIÉRREZ ESPADA, C.; BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “Apéndice: el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXI (2005), pp. 173-184.

31. Cfr. la resolución 55/2, de 11 de septiembre de 2000, de la Asamblea General, llamada la Declaración del Milenio. Cfr. UN. A/56/681-S/2001/1157, de 6 de diciembre de 2001, párr. 59. Sobre estas mismas cuestiones, véase, WHITE, N. D.: “The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitutionality and Function”, *Netherlands International Law Review*, vol. 44 (1997), pp. 378-413.

32. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004



Ahora bien, estas bonitas palabras recogidas en el informe del Secretario General de la Naciones Unidas presentado en 2001 no sólo puede ser eso, bonitas palabras, sino que han de movilizar a la Comunidad internacional³³. Esta movilización depende de tres condiciones esenciales: en primer lugar, hay que conocer bien la fragilidad de la situación y los riesgos que ésta conlleva a través de diversos mecanismo de “alerta temprana”; en segundo lugar, es preciso saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces, analizando el eventual “utillaje preventivo”; y en tercer lugar, tiene que existir, como siempre, la disposición de aplicar esas medidas y por tanto una auténtica “voluntad política” por parte de los Estados.

Entre las actuales medidas preventivas previstas en la propia Carta de las Naciones Unidas, hay que destacar las autorizaciones del Consejo para la presión económica, como son los embargos –totales o parciales– con el fin de reconducir la voluntad política de un gobierno e invitarle a reconsiderar sus políticas internas en materia de derechos humanos, o el aislamiento de un Estado que se niega a adoptar ciertas políticas económicas o sociales y otorgar así un mínimo de seguridad a su población. Recuérdese cómo el programa petróleo por alimentos impuesto a Iraq, a pesar de sus deficiencias, perseguía en principio convencer al gobierno de Sadam Hussein a reconducir sus políticas sociales y económicas internas, mediante la presión económica internacional³⁴.

Tanto el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas³⁵ como el del Grupo de Alto Nivel señalan la necesidad de mejorar los mecanismo de alerta temprana en las Naciones Unidas, tales como la creación de especialistas civiles con capacidad de despliegue rápido para información pública sobre una determinada situación, la instrucción y la formación específica del personal de la policía civil, una dotación presupuestaria suficiente y dotaciones concretas de apoyo logísticos, entre otras³⁶. Además,

33. Cfr. A/55/985 y S/2001/574, de 7 de junio de 2001, de la Asamblea General y el Informe del Secretario General sobre la labor de la Organización titulado *Prevención de los conflictos armados*

34. La ONU fundó y administró el programa Petróleo por Alimentos desde 1996 con el objetivo de usar parte de los ingresos de la venta de crudo iraquí para financiar la asistencia humanitaria a la población más necesitada de ese país. Cuando la iniciativa terminó, en noviembre de 2003, había otorgado ayuda humanitaria por un valor de 39.000 millones de dólares a 22 millones de iraquíes que sufrieron directamente el deterioro de la economía causado por las sanciones internacionales impuestas a Iraq a raíz de su invasión a Kuwait en 1990.

35. UN. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

36. El 7 de marzo de 2000 el Secretario General de las Naciones Unidas convocó a un Grupo de Alto Nivel para que realizara un examen a fondo de las actividades de las Naciones Uni-



el Grupo de Alto Nivel propone reforzar la alerta temprana mediante una mayor colaboración con las organizaciones regionales, intercambio de información entre los cuerpos de policía y la capacitación conjunta del personal civil y militar que participa en operaciones de paz³⁷. Por su parte, el Secretario General propone como sugerencia establecer mecanismos de alerta temprana por conducto de un Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio para poder intervenir de forma rápida y decisiva cuando ocurra o esté a punto de ocurrir un genocidio³⁸, o para evitar las catástrofes naturales³⁹.

4.2. *La responsabilidad de reaccionar y sus criterios*

La “responsabilidad de proteger” implica ante todo la responsabilidad de *reaccionar* ante situaciones con una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la Comunidad internacional tengan que adoptar medidas intervencionistas. Las medidas intervencionistas, y por tanto, coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero sólo en casos extremos– pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más gravosas y restrictivas. Dicho con otras palabras, la intervención que implica el uso de la fuerza ha de ser siempre la *ultima ratio* y sólo ante causas extremas y bajo determinadas circunstancias.

Las sanciones según el artículo 41 de la Carta tienen por objetivo persuadir y disuadir a las autoridades estatales destinatarios de la misma a que realicen o se abstengan de realizar una acción concreta⁴⁰. A este respecto son

das relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas para ayudar a las Naciones Unidas a llevar a cabo esas actividades en el futuro. El Grupo estaba integrado por personalidades eminentes de todo el mundo, con amplia experiencia en las esferas del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarrollo y la asistencia humanitaria. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párr. 10, conocido como informe *Brahimi*. (en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/)

37. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 100, párr. 86.

38. UN Doc. A/59/2005, de 25 de marzo de 2005, p. 39 párr. 134.

39. *Ibidem.*, p. 63.

40. Cfr. FROWEIN, F.A. & KRISCH, N.: “Article 41”, en *The Charter of the United Nations, A Commentary*, BRUNO SIMMA (ed.), 2002. pp. 739 y ss.



muy habituales las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad, en particular, los embargos de armas⁴¹, las restricciones financieras⁴² o las prohibiciones de tráfico aéreo⁴³ y los bloqueos comerciales. Esta práctica no obstante, se ha mostrado insuficiente y defectuosa en muchos casos, generando un alto grado de desconfianza en esta institución. De ahí, que se proclame la necesidad de un Consejo de Seguridad más “proactivo en el futuro”⁴⁴ que “asegure que las sanciones se aplicarán y cumplirán eficazmente”⁴⁵.

Sólo en casos extremos y excepcionales la responsabilidad de reaccionar deberá ejercerse recurriendo a la acción militar. Se podría afirmar que para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la Comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar colectiva. Aunque no hay una sola lista universalmente aceptada que recopile de forma taxativa los criterios ineludibles para la actuación militar, se estima que los criterios necesarios para adoptar una decisión de intervención pueden agruparse de modo sucinto bajo un aserie de categorías como *autoridad competente*, *causa justa*, *intención correcta*, *último recurso*, *medios proporcionales* y que del balance de las consecuencias se aconseje *posibilidades razonables de la actuación*⁴⁶.

4.2.1. *Causa justa*: conditio sine qua non para una legítima reacción

Como se ha señalado, la intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable. Por tanto, sólo estaría justificada una intervención militar con fines de protección humana cuando exista una *causa justa*, es decir cuando se den las siguientes circunstancias que se pretenden evitar: 1) grandes pérdidas de vidas humanas,

41. Recuérdese las resoluciones 713 y 727 (1991), sobre el embargo de armas a Yugoslavia.

42. Véase, las resoluciones 864 (1993), la 1127 (1997) y la 1173 (1998) sobre las medidas de Angola.

43. El caso más famoso, es sin duda alguna, la prohibición de vuelo sobre ciertas zonas del territorio iraquí. Cfr. la resolución 687 (1991) de 3 de abril del Consejo de Seguridad.

44. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 72.

45. *Ibidem.*, párr. 180.

46. Esta es una de las conclusiones (punto. 4.16, p. 36 y pp. 40-42) a las que llega el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. (en adelante Informe canadiense)



reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; y 2) una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

Si se cumple al menos una de estas dos condiciones, se puede considerar satisfechos los componentes de la “causa justa” y, por tanto, lícita la decisión de intervenir. Es importante aclarar, no obstante, cuáles son las circunstancias que están incluidas en estas dos condiciones y cuáles quedan excluidas de ellas. Entre las primeras cabría citar, por ejemplo, actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes. Se trataría, pues, de las grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado así como los diferentes tipos de “depuración étnica”, como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada. Recuérdese en este sentido, el pasado genocidio de Ruanda, la depuración étnica de la República Democrática del Congo o la crisis de Kosovo. Por otra parte, los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas, la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo), constituyen también crímenes de lesa humanidad e infracciones de las leyes de la guerra, tal y como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales que justificarían la intervención militar. Además, las grandes pérdidas humanas y depuración étnica han de cometerse “a gran escala” para justificar una intervención militar. Sin embargo, puede ser legítimo emprender una acción militar como medida de previsión cuando existan pruebas evidentes de que podrían producirse matanzas a gran escala. Sin esta posibilidad de actuar en previsión de lo que pueda ocurrir, la Comunidad internacional se encontraría en una posición ética insostenible, ya que estaría obligada a esperar a que comenzara el genocidio sin poder hacer nada por impedirlo⁴⁷.

Otro tema bien distinto sería el derecho de un Estado a defender a sus nacionales de los ataques externos indiscriminados de terror y violencia. Efectivamente, el derecho/responsabilidad de protección del Estados sobre sus nacionales existe, pero hallaría su fundamento directo en el artículo 51 de

47. Cfr. punto 4.21, p. 47 del Informe canadiense



la Carta y las demás fuentes internacionales de obligaciones como son las resoluciones 1368 y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad adoptadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001⁴⁸.

4.2.2. Otros criterios de intervención

Para que se justifique la decisión de intervenir militarmente han de cumplirse desde un principio otras cuatro condiciones esenciales: *intención correcta*, *último recurso*, *medios proporcionales* y *posibilidades razonables*. Si el Consejo de Seguridad y los Estados miembros de la ONU tienen en cuenta todas estas condiciones, junto con el criterio mínimo de “causa justa”, al adoptar decisiones políticas, se podrá delimitar estrictamente el uso coercitivo de la fuerza militar con fines de protección humana. El objetivo no es dar licencia a la agresión con buenas palabras ni proporcionar a los Estados nuevos pretextos para llevar a cabo sus dudosos designios estratégicos, sino intentar aclarar los criterios establecidos en el Derecho internacional para que la comunidad internacional pueda emprender acciones militares, concertadas y puntuales, cuando se dé la circunstancia excepcional de que la violencia dentro de un Estado suponga una amenaza para todos los pueblos.

No cabe duda alguna de que la *intención correcta* de la posible acción ha de ser la de atajar o evitar el sufrimiento humano. Y aquí no caben medias tintas, ya que todo lo que exceda de este objetivo sería claramente ilícito y carecerá por tanto de justificación. Tampoco el derrocamiento de un régimen es de por sí un objetivo legítimo, aunque para cumplir el mandato de proteger la vida humana de la población bajo ese régimen pueda resultar imprescindible privarle de la capacidad de perjudicar a su población y, según los casos, adoptando distintas medidas para lograrlo. Tal vez no pueda evitarse la ocupación

48. Cfr. FRANK, T.M.: “Terrorism and the Right of Self-Defence”, *American Journal of International Law*, vol. 95 (2001), pp. 839-840. Así como también los comentarios del juez KOOLMANS en su opinión separada a la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en Israel en los territorios ocupados. El citado juez señala textualmente que “el Consejo de Seguridad consideró a los actos de terrorismo internacional, sin ninguna otra calificación, como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales que lo autoriza a actuar con arreglo al Capítulo VII de la Carta”. Y efectivamente lo hizo en su resolución 1373, sin atribuir esos actos de terrorismo a un Estado en particular. Ése es el elemento completamente nuevo de dichas resoluciones. Ese nuevo elemento no está excluido por los términos del Artículo 51, porque en éste se condiciona el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa a un previo ataque armado sin decir que este ataque armado debe provenir de otro Estado, aun cuando ésta haya sido la interpretación generalmente aceptada durante más de 50 años. Cfr. A/ES-10/273, pp. 83-84.



de un territorio, pero ésta no debe constituir un fin en sí misma y desde el principio debe existir un claro compromiso de devolver el territorio a sus dueños soberanos en cuanto concluyan las hostilidades o, si ello no es posible, de establecer una administración transitoria bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Como se ha puesto de manifiesto en el informe del Grupo de Alto Nivel y en el del Secretario General, la mejor forma de garantizar la correcta intención en una decisión de intervención es que dicha intervención tenga carácter colectivo, que responda a una decisión multilateral y que nunca sea llevada a cabo por un solo Estado. Es este precisamente el núcleo duro del debate doctrinal acerca de la legalidad o no de la última intervención en Iraq⁴⁹.

La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar sólo puede justificarse cuando se haya cumplido por completo la responsabilidad de *prevenir*. Sólo será legítima esta intervención como *último recurso*, es decir, cuando se hayan agotados todas las vías diplomáticas, las posibles sanciones económicas y cualquier otra medida que hiciera posible una verdadera protección de la población⁵⁰. La elección por este último recurso no significa, no obstante, que se hayan intentado literalmente todas y cada una de las demás opciones y que todas ellas hayan fracasado, pues con frecuencia no hay tiempo para hacerlo o el mismo Consejo –como autoridad competente– ha podido estimar que las medidas del artículo 41 de la Carta eran inadecuadas. Lo que sí implica el requisito del uso de la fuerza como último recurso es que deben existir motivos razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera intentado aplicar otras medidas no habrían surtido efecto.

Por otra parte, hay que subrayar un principio general y omnipresente del Derecho internacional como es el de la *proporcionalidad*⁵¹. Nadie duda de la

49. Sobre el tema, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: "El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Iraq y las Naciones Unidas", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIX (2003), pp. 41-69; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La 'contaminación' de Naciones Unidas o la Resolución 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIX (2003), pp. 71-88. Sobre la guerra de Iraq en general, cfr. PICONE, P.: "La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2/2003, pp. 329-393 y la bibliografía allí citada.

50. Cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: "Cuestiones recientes referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *op. cit.*, pp. 3-70; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.É.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...*, *op. cit.*, p. 319.

51. Entre los estudios en esta materia véase. GARDAN, J.G.: *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, Cambridge University Press, 2004, 259 p.; WICKER, Ch.: *The Concept of Proportionality and Status Crimes in International Law. An Analysis of the Scope of Proportionality in the Right of Self-Defence and in the Regime of International Countermeasures and an Evaluation on the scope of States Crimes*, Lang, Frankfurt, 2006, 177 p.

obligatoriedad de este principio, pero pocos se atreven a concretar su contenido, ya que en cada caso la intervención se ha de ajustarse a la magnitud de la provocación inicial. La Corte Internacional en su opinión consultiva sobre la *legalidad del empleo o amenaza de empleo de armas nucleares y en la opinión relativa a la construcción del muro de Israel*, así como también la sentencia del Tribunal Supremo israelí sobre el muro han proporcionado orientaciones sobre esta materia haciendo alusión que a la hora de evaluar la licitud de una medida hay que tener en cuenta el alcance de los daños que ésta pueda producir⁵². Asimismo debe haber una cierta equivalencia con los perjuicios ya causados, de tal forma que pueda evaluarse la fuerza que se ha de desplegar teniendo en consideración no sólo el elemento puramente “cuantitativo” al daño sufrido, sino también factores “cualitativos” tales como la importancia del interés protegido por la norma violada y la gravedad de la violación⁵³.

Como último criterio para justificar la intervención militar para la protección de la población hay que tener en cuenta el balance de las posibles consecuencias y por tanto cuáles son las *probabilidades razonables* de que la intervención alcance su objetivo. En términos puramente utilitarios, la aplicación de este principio precautorio desaconsejaría la posibilidad de emprender una acción militar contra cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque se cumplieran todas las demás condiciones para la intervención descritas anteriormente. Es difícil imaginar que pudiera evitarse el estallido de un conflicto de gran magnitud o que pudiera lograrse el objetivo original si se emprendiera una acción de este tipo contra uno de ellos, y lo mismo sucede con otras grandes potencias que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Piénsese por ejemplo, en la crisis nuclear iraní y el pulso norcoreano sobre el desarrollo de tecnologías nucleares⁵⁴. De nuevo se plantea la cuestión de la “dualidad de criterios” pero, como en otros temas, la posición parece ser clara: el hecho de que no se pueda intervenir en todos los casos en que la intervención estaría justificada no es excusa para que no se intervenga en ningún caso⁵⁵.

52. ICJ Reports 1996, p. 226 y p. 242, párr. 30 en el asunto relativo a *legalidad del empleo o amenaza de empleo de armas nucleares*

53. U.N.R.I.A.A., vol. II, p. 1013 (1928), en p. 1028, según el laudo dictado en el caso “*Naulilaa*”. Así como también ICJ Reports 1997, p. 7 en el asunto relativo al *proyecto Gab_ikovo-Nagyvaros*.

54. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *Revista Española de Derecho Internacional* (2005), pp. 105-120.

55. Cfr. punto 4.42, p. 42 del Informe canadiense.



4.3. *Elemento final: la reconstrucción*

La responsabilidad de prevenir y de reaccionar se traduce en una responsabilidad en la reconstrucción. Esto significa que si se decide intervenir militarmente –porque un Estado incumple su “responsabilidad de proteger” y sus consecuencias son graves– debe existir al mismo tiempo una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y de promover la gobernanza y el desarrollo sostenible. Se ha de restaurar la seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a las autoridades locales la gestión de la función pública. Toda reconstrucción y rehabilitación requiere lógicamente de fondos y recursos humanos y logísticos adecuados para cooperar con la población local hasta lograr su pleno autogobierno. Por ello, al estudiar, planear y decidir una intervención la Comunidad internacional han de prever también una estrategia concreta para la reconstrucción.

Estos planteamientos no son novedosos. Ya en 1992 el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, subrayaba la importancia que tenía para el éxito de una operación de mantenimiento de la paz la fase posterior al establecimiento de la paz, el periodo llamado de “*peace building*”⁵⁶. El Secretario General afirmaba en su *Agenda para la Paz* que para que haya una verdadera paz es necesario crear una atmósfera de confianza y ayudar a establecer aquellas instituciones que puedan ayudar el país a consolidar la paz⁵⁷. Entre las distintas medidas que indicaba se encuentran los esfuerzos para la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del imperio de la ley⁵⁸. Ambos son considerados requisitos previos para que pueda haber una paz duradera. El mismo Boutros-Ghali completaba en 1995 la *Agenda para la Paz* con el *Suplemento de un Programa de Paz*. En este documento vuelve a ocuparse con detenimiento de la consolidación de la paz después de un conflicto y precisa las medidas que la pueden componer⁵⁹, incluidas el mejoramiento de la policía y del sistema judicial⁶⁰.

56. El título del Capítulo VI de A/47/277-S/24111, desde ahora “Agenda para la Paz”, es ejemplificativo: “Post-conflict peace building”.

57. *Idem*, par.55: “Peacemaking and peacekeeping operations, to be truly successful, must come to include comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people”.

58. La conexión entre una verdadera paz y la democracia y el imperio de la ley es subrayada en *ibidem*, par. 59: “There is an obvious connection between democratic practices –such as the rule of law and transparency in decision making– and the achievement of true peace and security in any new and stable political order”.

59. A/50/60-S/1995/1, Suplemento a un Programa de Paz. La parte relacionada a la consolidación de la paz se encuentra en el Capítulo III, C.

60. *Idem*, par. 47.



El concepto de “consolidación de la paz” goza de aceptación general⁶¹, pero la experiencia demuestra que aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años, debido entre otras cuestiones, a la ausencia de una institución que garantice esta reconstrucción. Se confirma nuevamente, este último componente de la responsabilidad de proteger con una finalidad de prevención: que para prevenir conflictos hay que asegurarse de un acuerdo de paz duradera y una auténtica voluntad de “reconstrucción” de manera sostenida y sostenible. La experiencia también demuestra que para consolidar la paz, el orden público y la seguridad ciudadana después de un conflicto no bastan las medidas puramente diplomáticas, políticas o militares sino que se necesita un programa completo de reconstrucción y de consolidación de paz integrando en él diversos factores de muy diversa índole⁶².

No podemos ignorar a este respecto el gran reto que supone la reconstrucción actual de Iraq y que puede ser la piedra de toque para la credibilidad

61. No se discute que se necesita crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto de los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo. Así también, para evitar que se reavive el conflicto hay que asentar unos cimientos sólidos para el desarrollo, debe hacerse hincapié en prioridades fundamentales como la de fomentar la reconciliación y mostrar respeto de los derechos humanos; promover la integración política y la unidad nacional; garantizar que los refugiados y los desplazados puedan repatriarse y volver a establecerse lo antes posible, con garantías de seguridad y sin contratiempos; reinsertar a los ex combatientes y a otras personas en la sociedad productiva; frenar la compraventa de armas de pequeño calibre, y encauzar los recursos nacionales e internacionales hacia las actividades de reconstrucción y de recuperación económica. Una de las cuestiones más espinosas que normalmente se plantean después de una intervención es el *desarme, la desmovilización y la reintegración* de las fuerzas de seguridad locales. Junto a todo ello, no deben olvidarse otros capítulos de gran envergadura y de efectividad a largo plazo como son la seguridad, la justicia y el desarrollo económico y social.

62. Cabe recordar cómo con ocasión de la crisis humanitaria de Somalia, el Consejo de Seguridad había dotado de medios económicos y humanos a las operaciones de intervención y reconstrucción. Sin embargo, a pesar de que la ONUSOM II estuvo dotada con unos 28.000 militares y policías aproximadamente y otras 2.800 fuerzas internacionales y locales, y contaba con una partida presupuestaria para su primer año de funcionamiento de 821.742.750 dólares, que superó con creces el presupuesto anual de la ONUSOM I –12.941.700 dólares– la escasez de recursos financieros frenó, en gran medida, su resultado final. Estas cantidades presupuestarias son dadas en términos netos.

Cfr. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm

http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm.

Véase en este sentido las explicaciones al respecto, SAROOSHI, D.: *The United Nations and the Development of Collective Security: the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Claderon Press, Oxford, 1999, p. 214; QUIGLEY, J.: “The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?”, *Texas International Law Journal*, vol. 35 (2000), pp. 129-172.

internacional. El Consejo de Seguridad ha adoptado una serie de resoluciones para atajar la crisis. Por medio de la resolución 1483 (2003), de 22 de mayo⁶³, el Consejo de Seguridad crea la Autoridad Provisional de la Coalición (la Autoridad) y le confiere un poder temporal a los Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁶⁴ para administrar Iraq, de forma temporal y de acuerdo con el Derecho internacional aplicable, en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado. Pocos meses después, adoptó la resolución 1500 (2003), de 14 de agosto, reconociendo el establecimiento del Consejo de Gobierno de Iraq “ampliamente representativo”, cuyo mandato fue corroborado posteriormente en la resolución 1511 (2003), de 16 de octubre, en la que afirma que la soberanía iraquí está investida provisionalmente en dicho Consejo de Gobierno y autoriza a una fuerza multinacional bajo un mando unificado (el de los Estados Unidos) a que tome las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq. En esta misma resolución se subraya, en cambio, el carácter temporal de las funciones de la Autoridad, al tiempo que se concretan las funciones específicas en estas dos resoluciones.

A pesar de las muchas críticas que estas actuaciones han merecido en la doctrina⁶⁵, tampoco se puede negar que se hayan dado pasos hacia la reconstrucción: se ha creado un Fondo de Desarrollo para Iraq⁶⁶ para llevar a cabo las tareas de reconstrucción económica y reparación de la infraestructura y de la administración civil iraquí⁶⁷; se disponen fuerzas de policía⁶⁸ y se fija un

63. Consejo de Seguridad PV/ 4761 sesión. La resolución fue aprobada por catorce votos a favor y con la ausencia de Siria. No obstante el encargado de negocios interino de la Misión Permanente de este país dirigió una carta al Presidente del Consejo informándole de que “Siria habría votado a favor de la resolución 1483 (2003) si su delegación hubiera tenido tiempo suficiente de recibir las instrucciones pertinentes de su capital”. En Anexo se explicaban las razones de Siria al respecto (S/2003/567).

64. Cfr. la carta de 8 de mayo de 2004 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad sobre tales cuestiones (S/2003/538).

65. Entre quienes se han ocupado en España del análisis de estas resoluciones, véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV (2003-1), pp. 205-222, pp. 214-222; C. GUTIÉRREZ ESPADA: “La ‘contaminación’ de Naciones Unidas o las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIX (2003), pp. 71-88, en pp. 81-86; REMIRO BROJÓNS, A.: “Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2003, pp. 17-55.

66. Cfr. la resolución 1483 (2003) del Consejo, punto 13.

67. *Ibidem*, punto 14.

68. *Ibidem*, punto 16.



calendario para reconstrucción de la administración provisional iraquí y la creación de una infraestructura humanitaria y económica fundamental⁶⁹. Estas breves notas corroboran que en cierta medida –y a pesar de las dificultades– el Consejo no ha permanecido de brazos cruzados. Como demuestran otros casos, como Kosovo⁷⁰ o Timor Oriental⁷¹, es esencial lograr un equilibrio entre las responsabilidades de los agentes internacionales y de los locales. Los primeros disponen de los recursos necesarios para contribuir a crear un entorno seguro y empezar el proceso de reconstrucción. Han de procurar no confiscar o monopolizar la responsabilidad política sobre el terreno. Por el contrario, han de adoptar medidas para iniciar un proceso político entre las partes y los grupos étnicos rivales en una sociedad que tras el conflicto pueda desarrollar su competencia política local en un marco que favorezca la cooperación entre antiguos adversarios.

Como apunto el Profesor Remiro “estos acontecimientos (refiriéndose a Iraq) se han venido sucediendo (...) al margen de las instituciones multilaterales, por ser insoportables sus costes humanos y materiales, también el Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas en general parecen haber cedido al designio hegemónico de los Estados Unidos”⁷². La Comunidad internacional sí que ha sacado consecuencias de estas consideraciones y parece que se está apprehendiendo la lección. Para salvaguardar esta responsabilidad en la reconstrucción se ha propuesto su institucionalización y evitar que en el futuro este tipo de sucesos se desarrollen al margen de las instituciones. Nos referimos a la Comisión de Consolidación de la Paz creada en la Cumbre Mundial de 2005, ante la constatación de una laguna institucional dedicada a la reconstrucción⁷³. A la larga, el objetivo que persiguen los agentes internacionales después de los conflictos es hacer todo lo posible por hacer innecesaria su

69. *Ibidem*, punto 13.

70. Cfr. en este sentido, BUCHBENDER, O.: *Kämpfen für die Menschenrechte. Der Kosovo-Konflikt im Spiegel der Friedensethik*, Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges., 2002, p. 398 y TOMUSCHAT, C.: *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, p. 354.

71. Cfr. entre otros, AA.VV.: *Post-Conflict Reconstruction in Japan, Republic of Korea, Vietnam, Cambodia, East Timor and Afghanistan. Proceedings of an International Conference*, New York, Nations, 2003, p. 328; RHAM-AZIMI, N.: *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)*, Leiden, Nijhoff, 2003, p. 306.

72. Remiro Curso Vitoria p. 26.

73. Cfr. Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, p. 99, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Cfr. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A.: “La Reforma de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial 2005: la Comisión de Consolidación de la Paz”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 57, nº 2 (2005), pp. 715-743.



presencia. Pueden conseguirlo iniciando procesos políticos en los que se establezcan pautas de cooperación entre los grupos antagónicos. En tal caso, la responsabilidad de esta evolución corresponde a los agentes locales. Esta devolución de la responsabilidad a la comunidad local es esencial para mantener la legitimidad de la propia intervención. Una intervención destinada a proteger a seres humanos no debe despertar la más mínima sospecha de obedecer a un imperialismo neocolonialista. Por el contrario, la responsabilidad de reconstruir, que se deriva de la obligación de reaccionar, debe tener por objeto restituir la sociedad a los que viven en ella y que son quienes, en última instancia, deben asumir conjuntamente la responsabilidad de su destino futuro.

5. ¿CÓMO RESPONDE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE ESTA “TRIPLE” OBLIGACIÓN CUANDO EL CONSEJO DE SEGURIDAD EJERCE EL DERECHO DE VETO?

No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. Los Estados han conferido al Consejo la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según el artículo 24 de la Carta dotándole además de facultades de decisión y actuación específicas en los capítulos VI y VII de la misma. Ahora bien, una cosa es qué dice la Carta sobre las excepciones a la proscripción de la fuerza y otra cosa es cómo se determina que una situación concreta exige la autorización de esta excepción. En todo caso, corresponde al Consejo de Seguridad autorizar la intervención, pero su discrecionalidad para calificar una situación como amenaza a la paz y por tanto acreedora de medidas coercitivas, no es absoluta ni puede ser arbitraria⁷⁴. Al contrario, está sometida a limitaciones externas al propio Consejo⁷⁵, como son las normas imperativas del Derecho

74. Cfr. BOTHE, M.: “Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité”, en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye, 21-23 Juillet 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 67-81, p. 79; cfr. BEDIAOUI, M.: *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 46; FROWEIN, J.A. & KRISCH, N., “Introduction to Chapter VII”, en Bruno SIMMA (ed.) *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 2002, pp. 701-716

75. Cfr. GILL, T. D.: “Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVI (1995), pp. 33-138, p. 85



internacional y los artículos 1 y 2 de la Carta⁷⁶. Pero también está sometido el Consejo a limitaciones “internas”, como es el método de adopción de decisiones. El artículo 27 de la Carta regula dos métodos para la adopción de sus decisiones, concediendo –como es sabido– el derecho de veto a los miembros permanentes. Evidentemente el problema se presenta cuando se ejerce el derecho de veto ya que deja sin intentar resolver la violación grave de los derechos humanos. En consecuencia, las divergencias políticas de los miembros permanentes favorecen la situación de impunidad en detrimento de las víctimas.

Si se ejerce el derecho de veto, no puede afirmarse formalmente, que el Consejo de Seguridad se haya desinteresado por esa situación; pero sí que no ha estado a la altura de las circunstancias. El Consejo de Seguridad está habilitado para adoptar las medidas que estime oportunas pero, en ningún, caso está obligado a ello. Así lo ha entendido el Grupo de Alto Nivel al exponer con claridad que el Consejo puede ejercer la responsabilidad internacional colectiva de proteger, autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, pero no dice que deba hacerlo, como algunos habían mantenido con anterioridad al citado informe de este Grupo⁷⁷. En este sentido se puede considerar que el Consejo no incumple su función de velar por la paz y seguridad internacionales⁷⁸. Pero sus Estados miembros habrán de examinar las razones de su veto y si éste responde a criterios de responsabilidad o a intereses de otra índole⁷⁹. Evidentemente la política de doble rasero ejercida por algunos Estados es incompatible con la honradez política que se presupone existente en un Estado democrático así como el cumplimiento del *pacta sunt servanda* y el respeto del principio de buena fe en las relaciones internacionales⁸⁰.

76. Cfr. PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “Le Droit international à la veille du vingt et unième siècle: normes, faits et valeurs”. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, Général Cours de Droit International Public, vol. 274 (1998), pp. 9-308, p. 297.

77. En efecto, el profesor Bermejo García ya lo defendía en su obra *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 400 y ss. Y recientemente ha corroborado en BERMEJO GARCÍA, R., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “El Uso de la Fuerza a la luz de los Conflictos...”, *op. cit.* p. 85.

78. Véase, por ejemplo, NOLTE, G.: “The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections”, en Michael BYERS (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press, 2000, pp. 315-326; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...*, *op. cit.* p. 135-144.

79. Véase en este sentido, TOMUSCHAT, Ch.: “Obligations Arising for States Without or Against Their Will”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 241 (1993), p. 195.

80. Cfr. KOLB, R.: “Principles as Sources of International Law (with special Reference to Good Faith)”, *Netherlands International Law Review*, vol. 53, 1 (2006), pp. 1-36.

Hay que ser realistas a la hora de apreciar esos hechos. Pues hay quien no entiende que a pesar del desarrollo y de los avances que se han conseguido en materia de derechos humanos, no se haya movilizizado la sociedad civil internacional contra las violaciones masivas de los derechos más fundamentales y la inacción institucional por el correcto funcionamiento legalista de las disposiciones del capítulo VII de la Carta, cuando en otros ámbitos, por supuesto mucho más politizados, sí que ha ocurrido. Ya se sabe que para algunos, estas intervenciones armadas con fines humanitarios, si se llevan a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, representan una infracción del orden jurídico internacional por atentar a la soberanía de los Estados y a la regla que garantiza la inviolabilidad de su territorio, en cuyo caso el discurso de los derechos humanos se revela bastante retórico. Si a esto añadimos los riesgos que ven otros de que estas intervenciones encubran intereses y objetivos que no sean los estrictamente humanitarios, los puntos de consenso son muy escasos. Es decir, la invocación formalista de la *seguridad jurídica*, puede ser contraproducente e incluso garantizar la *inseguridad* de las víctimas. Si esto es así, algo falla pues en nuestro sistema jurídico, ya que como dijo De Visscher, el fin de la norma internacional es la protección del individuo, es decir los fines humanos⁸¹. Y fue precisamente la crisis de Kosovo la que enfrentó a los internacionalistas y puse en tela de juicio la obligación moral de actuar con el fin de impedir más sufrimiento humano y más represión y violencia contra la población civil⁸².

El Profesor Gutiérrez Espada se pregunta ¿qué ocurre “si el Consejo de Seguridad sólo interviene tarde, mal y parcialmente o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa”?⁸³ ¿Qué ocurre si un Estado miembro permanente veta la acción coercitiva del Consejo? La respuesta no está clara. Desde hace tiempo se estudian alterna-

81. Cfr. DE VISSCHER, Ch.: *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1962, p. 132 y ss. De Visscher conecta así con la idea de George Scelle para quien el fin último del Derecho internacional era la protección del individuo, cfr. SCELLE, G.: *Précis de Droit des Gens*, tome II: *Droit Constitutionnel international; les libertés individuelles et collectives; l'élaboration du Droit des Gens positif* (París 1934).

82. Así lo señaló el entonces Secretario General de la Alianza, Javier Solana, en “Acción militar de la OTAN en Yugoslavia”, *Meridiano Ceri*, n.º 26 (1999), p. 26, donde explicaba que “el objetivo era impedir más sufrimiento humano y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo. Debíamos actuar para impedir que se extendiese la inestabilidad en la región... Teníamos el deber moral de hacerlo. La responsabilidad descansaba sobre nuestros hombros y la asumimos”.

83. Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005)...”, *op. cit.*, p. 40.



tivas. No sería nada desdeñable la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando sea preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no hagan uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión “abstención constructiva” en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo. Otras sugerencias proponen que el ejercicio del veto quede sujeto a una decisión de la Asamblea una vez que ésta hubiere escuchado las razones de hecho y de derecho⁸⁴ del Estado miembro del Consejo que se opusiera a la medida⁸⁵. Tampoco se descarta la posibilidad de que la Asamblea adoptase una nueva definición de los supuestos sometidos al derecho de veto⁸⁶, según el artículo

84. UN Doc. A/55/47, Anexo IV, I. Propuesta presentada oralmente en el período de sesiones del Grupo de Trabajo celebrado en julio de 2000, donde se sugirió que el ejercicio del derecho de veto podría ser confirmado por el voto de dos tercios de los miembros de la Asamblea General. Cfr. asimismo, UN Doc. A/52/47, anexo XI, secc. I.B, párr. 11, según el cual se debería enmendar la Carta de tal modo que el ejercicio de derecho de veto pudiera suspenderse en algunas ocasiones, determinadas *a priori* por la Asamblea General por mayoría calificada.

85. UN Doc. A/AC.247/2000/CRP.4, en el que se proponía la incorporación de la obligación de que un Estado hubiere de explicar a la Asamblea General la razón por la cual vetaba un proyecto de resolución. El hecho de que fuese más difícil ejercer el derecho de veto, se consideraba ya un progreso importante y un uso más responsable del veto.

86. UN Doc. A/52/47, anexo III, secc. VI.A, párr. p. 26 b) ii) y anexo XI, secc. I. A, p. 4. Según esta propuesta, el Consejo de Seguridad o la Asamblea General deberían establecer una definición jurídica de lo que constituye una cuestión de procedimiento o criterios definidos respecto de qué es una cuestión de procedimiento (párrafo 2 del artículo 27 de la Carta). Por el contrario, a falta de tal definición se deberían elaborar criterios claros para determinar qué cuestiones se considerarán de procedimiento. Las decisiones consideradas de procedimiento podrían basarse en los criterios siguientes: a) Todas las decisiones adoptadas en cumplimiento de las disposiciones que figuran en la Carta bajo el epígrafe “procedimiento”; b) Todas las decisiones tocantes a la relación entre el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas, o por las cuales el Consejo de Seguridad procura obtener la asistencia de otros órganos de las Naciones Unidas; c) Todas las decisiones relacionadas con el funcionamiento interno del Consejo de Seguridad y con la organización de sus trabajos; d) Todas las decisiones que guardan una estrecha analogía con las decisiones incluidas en los criterios anteriores. Asimismo, se debería revisar el anexo de la resolución 267 (III) de la Asamblea General A/52/47, anexo X, secc. I. A, párr. 4

27 de la Carta y que, incluso, determinase alguna pauta concreta de carácter temporal, material⁸⁷ o procesal⁸⁸ para su paulatina eliminación⁸⁹.

También el Grupo de Alto Nivel considera que este privilegio es algo “anacrónico” y pide “a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”⁹⁰. Y como medida paliativa frente al veto propone “que se instituya un sistema de ‘voto indicativo’ en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera”⁹¹. Pero si el Informe del Grupo de Alto Nivel es pobre sobre este tema, en el del Secretario General esta propuesta desaparece. Con anterioridad a estos informes institucionales de la ONU, la Comisión sobre Soberanía e Independencia canadiense arrojaba mayor luz al señalar que “el Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas”⁹².

Desde esta perspectiva la Comisión canadiense se preguntaba sobre “qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de

87. Cfr. WINKELMANN, I.: “Bringing the Security Council into a New Era”, *Max Planck United Nations Yearbook*, vol. 1 (1997), pp. 35-89; p. 75. Asimismo, cfr. A/52/47, anexo X, secc. I. A, párr. 5. Según esta propuesta, la declaración de la Asamblea General debería alentar a los miembros del Consejo de Seguridad a hacer todo lo que estuviere a su alcance para tratar de actuar por consenso en el proceso de adopción de decisiones del Consejo.

88. UN Doc. A/52/47, anexo III, secc. VI. A, párr. 26 a) ii) y A/52/47, anexo XI, secc. I. B, párr. 12, sobre la necesidad de al menos dos votos negativos de miembros permanentes del Consejo de Seguridad para impedir la adopción de una decisión que no hubiere obtenido la mayoría necesaria. UN Doc. A/50/47, anexo IV, párr. 33 e) que ya señaló que deberían seguir alentándose los esfuerzos que se estaban realizando con vistas a limitar el recurso del derecho de veto, tal como se estipula en la Carta (Capítulo VI). En UN Doc. A/50/47, anexo XV, párr. IV. C. 3, se señalaba que hacía falta un mínimo de dos [o tres] vetos de miembros permanentes para frenar una decisión, hasta el momento de la abolición definitiva del veto.

89. UN. Doc. A/53/47, anexo X, párr. 6, c), que propone restringir temporalmente el derecho de veto con miras a su eliminación definitiva tras la correspondiente reforma de la Carta. Como primera medida, el derecho de veto únicamente debiera restringirse al ámbito del capítulo VII de la Carta. UN Doc. A/52/47, anexo XVII, donde se sugiere un plazo para la extinción del uso de derecho de veto, ya que, por su naturaleza, no debiera ser perpetuo.

90. UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párr. 256.

91. *Ibidem.*, párr. 257. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “La reforma institucional”, *Anuario de Derecho Internacional* (2005), pp. 99-172.

92. Cfr. La Sinopsis del Informe canadiense, “La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar”, punto 3 (F).



lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos⁹³, y lanza dos advertencias al Consejo de Seguridad. La primera es que si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas contra regímenes que desprecian las normas más elementales que regulan un comportamiento gubernamental legítimo, seguramente se intensificarán las presiones en pro de la intervención ejercidas por coaliciones creadas *ad hoc* o por Estados concretos. Y entonces se correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por las razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios. La segunda es que si una coalición *ad hoc* o un Estado concreto intervienen respetando todos los criterios aquí recogidos y lo hacen con éxito y la opinión pública mundial así lo estima, ello podría menoscabar de forma grave el prestigio y la credibilidad de la ONU⁹⁴. Y es que si la ONU no asume su responsabilidad cuando debe hacerlo, esto no implica que los Estados tampoco tengan que asumir la suya.

Ante este planteamiento conviene recordar lo que ya señaló en su día el Profesor Bermejo, “acerca de que en tales circunstancias lo normal sería que los Estados colmen esta laguna actuando por su cuenta en casos de extrema necesidad, por lo que tales intervenciones no pueden considerarse como ilícitas⁹⁵. Como alternativa a la eventual acción unilateral de un Estado habría que considerar cómo una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, podría actuar legítimamente dentro de su zona de jurisdicción. Además, según los casos el Consejo de Seguridad podrá “autorizar o ratificar” el uso de la fuerza armada incluso de forma preventiva con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales⁹⁶, como ya ocurrió en el caso de Kosovo, por lo menos a la hora de gestionar el post-conflicto.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En nuestra opinión, las razones que fundamentan la responsabilidad de los Estados y la de la Comunidad internacional para proteger la vida huma-

93. Cfr. p. 59, punto 6.37. informe canadiense

94. Cfr. p. 60, puntos 6.39 y 6.40, informe canadiense

95. Cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza...*, *op. cit.*, p. 401.

96. UN Doc. A/59/2005, de 25 de marzo de 2005, párr. 125-126.



na, incluso si fuera necesario mediante acciones coercitivas son a todas luces poderosas. Eso sí, siempre y cuando se garanticen y respeten los requisitos y circunstancias extremas que justifiquen tales acciones extraordinarias.

Si un Estado no es capaz de ejercer su soberanía y garantizar a los ciudadanos un mínimo de respecto hacia sus personas y dignidad, cuando las estructuras de poder se descomponen, generando no sólo una situación de amenaza a la paz sino que, en efecto, se producen violaciones graves contra las leyes mínimas de humanidad es menester que la Comunidad internacional organizada supla la deficiencia del Estado y ejerza subsidiariamente su responsabilidad. Esta requiere del Consejo de Seguridad no sólo la voluntad de asumir esta responsabilidad, sino la puesta en práctica de los mecanismos de seguridad previstos en la Carta. Sólo de esta forma la Organización se hará acreedora de forma seria y duradera de prestigio y credibilidad mundial, que en la actualidad le falta. Y la clave para movilizar el apoyo internacional es movilizar antes el apoyo nacional. Este se conseguirá si se refuerza la conciencia de la necesidad de la acción multilateral y en el marco preestablecido en la Carta. Los Estados, y en particular quienes sean miembros del Consejo de Seguridad, deberán tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas. Así, no estaría de más aprovechar la actualidad de este debate para dar un impulso decisivo a la posible reforma de la Carta⁹⁷. Pero esta reforma no se debe hacer sólo pensando en el derecho de veto o en la composición numérica del Consejo de Seguridad. Debería ser más profunda y abarcar temas que preocupan actualmente a la sociedad internacional, como es el terrorismo internacional, las causas que lo producen, los peligros existentes y todo lo que esté en consonancia con los tiempos actuales, competencias claras en materia de medio ambiente, de responsabilidad internacional de los Estados e incluso normas claras para terminar con ciertas formas análogas al antiguo colonialismo.

La pervivencia de la ONU y su profunda renovación obliga al futuro Secretario General, el coreano Ban Ki-Moon, a tomarse en serio su tarea y a hacer lo imposible para que también los gobiernos se la tomen en serio y asu-

97. Cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: "El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Iraq...", *op. cit.*, p. 65.



men sus respectivas responsabilidades con honradez política, sin perderse en los debates formales de la mera composición numérica del Consejo de Seguridad o de la modernización de sus métodos de trabajo y sin defender casi exclusivamente el propio bolsillo sobrevalorando los intereses particulares por encima de los generales. El mundo necesita otro Secretario General del calibre de Dag Hammarsjöld, que dio un ejemplo señero por la firmeza de sus principios, aun a costa de su propia vida.

