

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS

Dra. Claribel de Castro Sánchez
Derecho Internacional Público (UNED)

Desde que en 1962 se hablara de “la Crisis de los Misiles en Cuba”, los especialistas en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales han dedicado su atención al estudio de las crisis internacionales y de su gestión. En un primer momento, esta atención se realizó, fundamentalmente, desde la perspectiva militar; posteriormente la óptica de estudio ha ido ampliándose, y es que, en las últimas décadas, el estudio de la gestión de crisis se ha convertido en un tema central en el marco de los estudios de seguridad internacional. Ello es así básicamente por dos razones:

1. En razón de los acontecimientos vividos en los últimos años, en los que se han sucedido “crisis internacionales” de muy diversa índole;
2. En razón de la asunción de competencias en este ámbito por parte de las distintas organizaciones internacionales.

Partiendo de estos argumentos, parece necesario subrayar la procedencia de la celebración de este curso que deriva de la importancia de la temática. Nosotros, en este momento, nos vamos a centrar en cuestiones muy generales que, espero, sirvan de marco para las intervenciones más específicas que se celebrarán a lo largo de estos días. Ciertamente me toca a mí centrarme en las cuestiones más generales, lo que conlleva un cierto grado de dificultad pues debo tratar de no inmiscuirme en la temática de los ponentes que me seguirán en el uso de la palabra. Por anticipado, les pido disculpas si hago referencia a aspectos que serán tratados en sesiones posteriores.

I. CONCEPTO DE CRISIS INTERNACIONAL

Permítanme unas breves referencias generales, pues creo que resulta importante incidir en algunos aspectos terminológicos que pueden arrojaros cierta luz. El término crisis es utilizado habitualmente por los medios políticos, de comunicación y profesionales para referirse a muy diversas realidades. Así se habla de crisis financiera, crisis política, crisis de ansiedad, crisis humanitaria, crisis energética, etc. Asimismo, en el ámbito de las organizaciones internacionales y de los gobiernos de los Estados, desde hace unos años, se hace referencia a la “gestión de crisis” como un elemento esencial de su política exterior. Ante esta profusión en la utilización del término y su referencia a tan diversas realidades, se nos antoja esencial, realizar algunas reflexiones en torno a la cuestión conceptual.

En esencia, podemos entender que una crisis es: una coyuntura de cambios en cualquier aspecto de una realidad organizada pero inestable. Los cambios críticos, aunque previsibles, tienen siempre algún grado de incertidumbre en cuanto a su reversibilidad o grado de profundidad, pues si no serían meras reacciones automáticas como las físico-químicas. Si los cambios son profundos, súbitos o violentos, y sobre todo traen consecuencias trascendentales, van más allá de una crisis y se puede denominar revolución.

Así las crisis pueden ocurrir en muchos niveles, pudiendo designar un cambio traumático en la vida o salud de una persona o una situación social inestable y peligrosa en lo político, económico, militar, etc. También puede ser la definición de un hecho medioambiental en gran escala, especialmente los que implican un cambio abrupto. De una manera menos propia, se refiere con el nombre de crisis las emergencias o las épocas de dificultades.

Así pues, en una primera aproximación genérica podemos entender por crisis **aquella situación de dificultades más o menos graves**. En ocasiones se utiliza el término para referirse a una emergencia o un desastre, es decir, para referirse a una **situación fuera de control que se presenta por el impacto de un desastre ya sea natural o provocado por el hombre**.

La misma fuente nos remite al concepto emergencia definiéndolo como una situación fuera de control que se presenta por el impacto de un desastre. Aparece, pues, la emergencia, cuando en la combinación de factores conocidos surge un fenómeno o suceso que no se esperaba, eventual, inesperado y desagradable por causar daños o alteraciones en las personas, los bienes, los servicios o el medio ambiente.

Por lo que se refiere al segundo elemento de la expresión que nos ocupa: “**internacional**”, el Diccionario del uso de la lengua española Maria Moliner recoge como definiciones: “Se aplica a las cosas que relacionan unas naciones con otras, que se refieren a las relaciones entre varias naciones, que ocurren en más de una nación o se realizan por más de una nación”.

Por tanto, podríamos definir crisis internacional, como **aquel cambio que genera una situación de dificultades que “puede tener capacidad para desestabilizar a la Comunidad Internacional” y pueden venir provocadas por conflictos armados, por motivos económicos –como el crack de la bolsa o la subida del precio del petróleo–, o por catástrofes naturales.**

Y es que en el orden internacional, como en cualquier otro orden en continua evolución, nos encontramos con cambios que repercuten en el sistema. El problema estriba en determinar cuáles de estos cambios son aceptados sin más, puesto que influyen en el sistema de forma pacífica, y cuándo estos no son admisibles, en tanto en cuanto tienen un profundo impacto en la estabilidad propia del sistema. Cómo veíamos anteriormente, para poder hablar de crisis necesitamos que exista un cierto grado de incertidumbre y que los cambios producidos no sean admisibles. En esta línea se ha manifestado KLAPANⁱ al afirmar que todo orden posee unas “normas transformantes”, que son los parámetros de cambio, en el marco de los cuales éstos son permisibles. Ante los cambios producidos fuera de estos parámetros, y por tanto no admisibles, el sistema ha de reaccionar con el fin de restaurar el *statu quo ante*.

En este momento, no nos interesan aquellos sucesos que derivan del desempeño de las relaciones exteriores por parte de los Estados, y que producen cierto impacto en el orden internacional, absolutamente lógico, sino aquellos que desestabilizan el sistema. Éstos últimos son los que más se han dado en la historia de las relaciones internacionales. Pero los mismos han posibilitado el surgimiento de mecanismos para la solución de la conflictividad provocada. En efecto, el Ordenamiento Internacional cumplirá una función social, relativa a la resolución de estas situaciones de crisis.

Así pues, extrapolando el concepto de crisis visto anteriormente al ámbito internacional, comprobamos cómo las crisis internacionales se crean por las acciones u omisiones de los sujetos de Derecho Internacional, fundamentalmente los Estados. ***Y crisis internacional sería la existente en un momento determinado en el que se pone de manifiesto la lucha en el seno de los Estados de la Comunidad Internacional para restablecer los valores o derechos vulnerados en ese proceso degenerativo.***

Se hace evidente la importancia del elemento temporal, lo que se comprueba en la doctrina especializada. Así, GRIFFITHS y O'CALLAGHAN la han definido como "un periodo breve de tiempo en el que una o más partes de un conflicto perciben una amenaza inminente a sus intereses vitales y un tiempo muy corto para reaccionar a la amenaza [...] durante el cual hay un incremento agudo de la probabilidad de guerra".

BRECHER define la crisis internacional como una "situación que reúne tres condiciones necesarias: amenaza a uno o más valores básicos, conciencia de tiempo finito para responder a la amenaza a los valores, y un aumento de la probabilidad de verse envuelto en hostilidades militares".

Entre nosotros y en esta misma línea, BARBÉ señala que las "características que posee una situación de crisis son: la percepción de una gran amenaza, la percepción de tener poco tiempo para responder, la percepción de las consecuencias negativas que puede acarrear la inactividad y el efecto sorpresa en la acción del enemigo".

De este modo, y siguiendo a SERENIIⁱⁱ, podemos distinguir tres momentos básicos en la formación de las crisis internacionales. El momento inicial, denominado "situación", momento en el que la crisis aún no ha estallado pero puede estallar. A

continuación, nos enfrentamos al momento del “conflicto”, momento en el que se da una discrepancia entre los sujetos de Derecho Internacional, que ha inducido o puede inducir a uno de ellos a actuar contra otro. Y, finalmente, se da la “controversia” o “diferencia”, en la que una de las dos partes hace valer frente a la otra una pretensión opuesta a la suya, o cuando una de las partes pretende de la otra una pretensión a la que ésta última no se somete. Es decir, los tres momentos de una crisis internacional serían: situación, conflicto y diferencia. Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que “el elemento más importante de sus rasgos, tanto conceptualmente como por sus consecuencias reales, es que se trata de una situación que puede desembocar en una guerra. Un episodio en el que se puede producir el tránsito [...] de una situación de no-violencia a una de enfrentamiento armado entre los actores”ⁱⁱⁱ.

Sin embargo, debemos tener presente que estos tres momentos no siempre se producen, puesto que el ordenamiento internacional nos proporciona una serie de mecanismos de arreglo pacífico de controversias^{iv} que permiten interrumpir la crisis internacional en cualquiera de estos momentos. De este modo, si dichos mecanismos se pusieran en marcha en el momento de la situación, se evitaría el conflicto, y la persistencia del mismo, con el planteamiento de la consiguiente diferencia.

Logramos, así, una diferenciación conceptual de la crisis internacional con otras nociones cercanas. La crisis internacional sería un concepto más amplio que el de conflicto o diferencia, y por supuesto que el de situación. Sería una noción comprensiva de las tres antes mencionadas. De hecho, las crisis pueden o no encerrar o desencadenar conflictos, y la diferencia sería tan sólo un paso más adelante en el conflicto, cuando éste se cifra en una serie de pretensiones opuestas.

1.1. TIPOLOGÍA DE CRISIS INTERNACIONALES:

Algún autor ha clasificado las crisis internacionales por referencia al origen de las mismas. Así DALLANEGRA PEDRAZA^v habla de: crisis territoriales, crisis de seguridad, crisis económicas y crisis nacionales con trascendencia internacional. A pesar de la clasificación, ciertamente no se trata de una calificación excluyente, lo que implica que, en muchos casos, una situación concreta podrá encerrar factores de varios de los tipos que analizaremos.

Comenzando con las **crisis territoriales**, éstas han dado lugar a múltiples conflictos de la misma índole. Entre estos conflictos, y siguiendo al autor antes mencionado, distinguimos:

- Los **conflictos de carácter geopolítico** que, además de poseer un componente interno, cuentan con la presencia de alguna potencia regional, de modo que se convierten en verdaderos conflictos geopolíticos. Por ejemplo, a fines del siglo XIX, en la lucha para la construcción del canal de Panamá.
- Los **conflictos que giran alrededor de los recursos naturales**. Entre otros, el petróleo y el agua potable están en el origen de algunos de los conflictos territoriales existentes en el mundo. Baste mencionar el conflicto israelo-palestino, o las intervenciones en Afganistán o en Irak, entre otros.
- Los **conflictos de carácter limítrofe**, que afectan sobre todo a América Latina^{vi}, como los de Guatemala-Belice, Honduras-El Salvador o Ecuador-Perú, etc... Y otros, como los de: China-Taiwán, India-Pakistán, Corea del Norte-Corea del Sur, etc... Este tipo de conflictos, muchos de ellos no resueltos, repercuten en una gran fragmentación de las diferentes regiones.

Las **crisis económicas** derivan, sobre todo, del efecto expansivo de la globalización, que permite que las crisis locales se contagien y, por tanto, se precisa una acción más amplia de actores para su resolución.

Las **crisis de seguridad** se han hecho más patentes, tras los distintos atentados procedentes del terrorismo internacional. Dichos atentados han dado lugar a un intervencionismo creciente, lo que enfrenta al Derecho Internacional a un gran desafío: la lucha contra el terrorismo, respetando los derechos humanos.

Por otra parte, las **crisis internas internacionalizadas** se han expandido muchísimo, sobre todo a partir del siglo XX. La existencia de conflictos internos con repercusiones internacionales, como el de Ruanda, Kosovo o, más recientemente, Darfur (Sudán) ponen de manifiesto la dificultad de enfrentarnos a dichas crisis con las mismas herramientas que se han utilizado hasta el momento para hacer frente a los conflictos internos.

II. MECANISMOS INTERNACIONALES DE GESTIÓN DE CRISIS

1. CONCEPTUALIZACIÓN

De forma amplia, podemos definir la gestión de crisis como “**la preparación y utilización de capacidades de movilización de medios de respuesta a una situación de crisis**”. Por tanto, dependiendo del ámbito en el que nos hallemos, los agentes implicados y los instrumentos empleados para la gestión de crisis serán distintos. En cualquier caso, pueden apuntarse algunas ideas generales:

- a. Debe incluir una serie de **actividades**: la observación anticipada, el estudio de los modos e instrumentos de hacer frente a la crisis y el establecimiento de protocolos para evitar, mitigar o resolver la crisis.
- b. Los sistemas de gestión de crisis deben tener en cuenta una serie de **fundamentos**, para cumplir con unos determinados **objetivos** a través de unos **mecanismos** o procesos encadenados.

1. Fundamentos: a) Previsión: las crisis son previsibles; b) Planeamiento: establecimiento de protocolos de actuación (nevadas); c) Excepcionalidad: medidas extraordinarias; (teniendo en cuenta la excepcionalidad de la situación)

2. Objetivos: a) Anticipación; b) Institucionalización; c) Preparación; d) Mediación; e) Intervención; f) Resolución y pacificación.

3. Procesos: a) Alerta; b) Análisis; c) Toma de decisiones; d) Ejecución de las decisiones adoptadas; e) Retorno.

2. LA GESTIÓN DE LAS CRISIS INTERNACIONALES

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

Partiendo del concepto de crisis apuntado anteriormente, inclusiva de *situaciones, conflictos y controversias* como posibles momentos del mismo *iter*, debemos entender también el concepto de gestión de crisis de un modo omnicomprendivo en el sentido de incluir acciones que van desde la asistencia o ayuda humanitaria, hasta la participación en el combate. Esta forma de entender la gestión de crisis viene determinada por la propia evolución tanto del concepto de seguridad internacional como del concepto de operaciones de paz. Así hablamos de gestión de

crisis a fin de referirnos a un mayor número de “situaciones”, generadas por innumerables tipos de “amenazas”, frente a las que caben diversas posibles “soluciones”.

Tradicionalmente se entendía que la seguridad nacional hacía referencia a la unidad y la integridad territorial del Estado, y que se garantizaba a partir de la capacidad militar. La amenaza militar implica un recurso a la capacidad material y efectiva de las fuerzas de una nación para garantizar la integridad del territorio frente a fuerzas que pretendan resquebrajar la unidad del Estado^{vii}. Estas amenazas a la unidad e integridad territorial podían venir tanto del interior como del exterior. Finalizada la Segunda Guerra Mundial y establecido el sistema de las Naciones Unidas, se entiende que la *amenaza* por parte de un Estado hacía otro Estado puede poner en peligro la seguridad internacional; se establece, pues, un vínculo, entre seguridad nacional y seguridad internacional. Así se entiende que la seguridad internacional consiste en la ausencia de conflictos interestatales. Esta idea se mantiene durante los años de la Guerra Fría, en una situación bipolar en que la “seguridad internacional” consistía en evitar el estallido de la “guerra nuclear” entre los dos bloques. Este planteamiento comienza a cambiar en las últimas decenas del siglo pasado.

El desmembramiento del bloque soviético genera un nuevo escenario geopolítico multipolar y anárquico que no puede ser abordado con los parámetros anteriores. En ese momento se produce el estallido de guerras internas vinculadas a problemas de desarrollo, emergencias políticas complejas en contextos de colapso de la economía y de los estados, que supusieron una superación del concepto clásico tradicional de seguridad^{viii}. Por otra parte, los flujos migratorios y los actos de terrorismo internacional han profundizado este proceso de “globalización” de la seguridad.

Así, la concepción tradicional de la seguridad centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas que sólo podía garantizarse mediante el incremento de capacidades militares empezó a ser cuestionada por los académicos fundamentalmente a partir de los años ochenta del siglo pasado, siendo sustituida por conceptos como el de seguridad común, seguridad global o seguridad cooperativa, seguridad humana o seguridad sostenible^{ix}. Actualmente, hemos de partir de un concepto de “seguridad integral”,

omnicomprensivo. Las amenazas a la seguridad hoy son multiformes y proceden de muy diversas fuentes, por lo que los instrumentos y medidas para garantizar la seguridad tienen que ser, necesariamente globales, tanto desde el punto de vista de los actores como desde el punto de vista de las acciones. Así, los nuevos modelos de seguridad tienen en cuenta los fenómenos producidos por el fin de la guerra fría, y no se concentran, únicamente, en el nivel militar, y van más allá del ámbito nacional o regional^x.

En este nuevo escenario, las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, no constituían un instrumento válido para poder enfrentar las múltiples amenazas a la seguridad internacional. Comenzaron a realizarse operaciones de todo tipo (verificación de procesos de desarme, reconstrucción postconflicto, administración transitoria, operaciones de observación electoral, etc.), ampliando el *peacekeeping* tradicional hasta la imposición y construcción de la paz e incluyendo otro tipo de instrumentos como la prevención de conflictos, la cooperación al desarrollo y la protección de derechos humanos^{xi}. El término “mantenimiento de la paz” es sustituido por el más amplio “gestión de crisis” que hace referencia a cualquier tipo de acción encaminada a resolver una “situación”, “conflicto” o “controversia”. En este nuevo panorama, es importante la creciente participación de diversas organizaciones regionales en colaboración, incluso sustitución en algunos casos, de la Organización de las Naciones Unidas.

Como hemos señalado, el origen del concepto de “gestión de crisis” aparecerá muy ligado a la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962, resuelta la cual, el Secretario de Defensa Norteamericano, Robert McNamara diría: “ya no existe la estrategia, sólo la gestión de crisis”. En definitiva, el político quería subrayar la aparición de una nueva forma de enfrentarse a las crisis internacionales basada en nuevos mecanismos. Básicamente se trataba de evitar una guerra que nadie quería, pero buscando un compromiso que no supusiera una claudicación política o militar de alguna de las partes, que ninguna estaba dispuesta a aceptar. Para ello, si bien se utilizaron los medios militares de los que se disponía, lo cierto es que se emplearon con una lógica distinta de la estrategia militar clásica, contemplando más claramente la subordinación

a los objetivos políticos y el control político de los medios militares -y no militares-. Del mismo modo, el otro instrumento tradicional para evitar la guerra, la diplomacia, también se utilizaba de un modo diferente. No se trataría del uso tradicional de la negociación para tratar los conflictos y evitar la guerra, sino que se desarrolla ligado a ese nuevo empleo de los medios militares y de otro tipo.

Así, desde el comienzo de los años 60 hasta nuestros días se ha desarrollado la gestión de crisis como campo de trabajo definido, que se centra tanto en los procesos y mecanismos de decisión como en los medios de actuación específicos -militares y civiles- para enfrentarse a situaciones de naturaleza y características particulares: las crisis internacionales.

Con estos antecedentes, la gestión de crisis se puede definir de un modo general como ***“el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemático”***, lo que es aplicable tanto en casos de conflicto directo con otro actor, como en situaciones de intervención en conflictos inicialmente ajenos en los que se desencadena una crisis - con los rasgos que antes señalamos-, por razones o compromisos de diverso tipo. Esas razones, intereses, valores o compromisos amenazados, sin que sean necesariamente vitales, sí deberán ser percibidos o considerados como suficientemente importantes y de alta prioridad como para desencadenar una crisis.

Si deseamos realizar un análisis un poco más profundo, bajo esa definición podemos incluir distintas formas de entender la gestión de crisis. La primera considera que el objetivo principal al hacer frente a una crisis debe ser obtener beneficios a expensas del oponente, aunque evitando llegar a la guerra. La gestión de crisis se entiende así como un “ejercicio de búsqueda de la victoria”, mientras se intenta que el riesgo de llegar al enfrentamiento armado directo se mantenga dentro de límites tolerables. El énfasis se pondrá en aprovechar la situación para lograr un resultado favorable, intentando deliberadamente obtener concesiones y aprovechar los riesgos propios de la crisis en beneficio propio. Lo importante no será si una medida en concreto incrementa la probabilidad de guerra, sino saber si será suficiente para forzar

al enemigo a ceder o claudicar. En este sentido, es una forma de entender la gestión de crisis en la que se está dispuesto a correr un alto riesgo.

La segunda visión centrará su atención exclusivamente en los peligros que se derivan en una situación de crisis. Considerará la gestión de crisis básicamente como una forma de evitar la guerra, una forma de resolver una confrontación sin llegar al enfrentamiento armado. El objetivo al gestionar una crisis es pura y simplemente desactivarla para evitar una escalada hacia la guerra, que se consideraría un fracaso. Desde esta perspectiva, el enemigo en la crisis, más que el oponente, sería la crisis misma. La negociación para lograr un compromiso entre las partes será el medio fundamental, dejando de lado cualquier intento de explotar la situación para obtener ventajas de cualquiera de los oponentes o intervinientes.

Las dos posturas que acabamos de describir representan los extremos opuestos a la hora de conceptualizar la gestión de crisis: o maximizar los beneficios a toda costa o evitar la guerra a toda costa. Ambas reflejan parte de la realidad sobre la gestión de crisis, pero con una visión sesgada e incompleta del fenómeno. A la vista de esta situación, la literatura ha planteado una tercera interpretación de la gestión de crisis, sobre la que existe un relativo consenso y que refleja de forma más certera la experiencia y la dinámica propia del manejo de estas situaciones.

Esta visión de la gestión de crisis, aunque mantiene como necesidad y *objetivo básico* el evitar la guerra, no renuncia en absoluto a intentar obtener una mejora de los intereses propios mediante el manejo de la crisis. A veces esos intereses serán los de un tercero o, cuando hay intervención externa, el mantenimiento de un equilibrio entre los oponentes, con vistas a la resolución del conflicto. Busca por tanto el equilibrio entre conseguir objetivos y reducir el riesgo de que se produzca una escalada hacia la guerra. Es lo que GEORGE denomina el *dilema político* de la gestión de crisis: “Una vez que una crisis se ha puesto en marcha, cada parte se siente impelido a hacer lo necesario para proteger o hacer avanzar sus intereses más importantes; al mismo tiempo, sin embargo, se reconoce que se debe evitar utilizar para este

propósito opciones y acciones que puedan disparar una escalada no deseada de la crisis”.

Resulta muy clarificador en esta aproximación intermedia de la gestión de crisis la visión del proceso negociador durante una crisis que mantienen SNYDER y DIESING. Para estos autores, el manejo de las crisis implica una combinación de dos elementos propios de la negociación, la coerción y la acomodación. Desde esta perspectiva, la principal cuestión en la gestión de crisis será “encontrar la combinación o relación óptima entre coerción y acomodación en el contexto particular de cada crisis”. Esta concepción de la gestión de crisis responderá mucho mejor a la realidad internacional del fenómeno en sus distintos aspectos y vertientes. El desarrollo de los mecanismos e instrumentos políticos, militares, económicos, diplomáticos, legales, etc -civiles y militares, en suma- debería estar dirigido a facilitar el empleo de esos dos elementos y a proporcionar la flexibilidad necesaria a los actores implicados.

2.2. MECANISMOS DE GESTIÓN DE CRISIS

Entre los diferentes mecanismo con los que Estados y Organizaciones Internacionales cuentan para enfrentarse a toda suerte de crisis internacionales, además de los instrumentos clásicos de solución de diferencias (entre los que debemos incluir los mecanismos de resolución pacífica y el recurso a la fuerza en el marco del sistema de seguridad colectiva), en los últimos años han surgido nuevas tendencias o instrumentos de gestión de crisis.

2.2.1. Instrumentos clásicos

A. Por lo que se refiere al **arreglo pacífico de controversias**, éste supone el recurso a medios de resolución de las diferencias que tengan el carácter de pacíficos, en clara oposición con los medios no pacíficos, que implican el recurso a la fuerza¹.

¹ Hasta épocas muy recientes, estaba permitido el uso de la fuerza para solucionar los litigios que surgían entre sujetos internacionales. Pero, a partir del Siglo XX, se prohíbe el uso de medios no pacíficos, incluido el recurso a la fuerza, para la solución de controversias surgidas entre Estados. Así, el Convenio de la Haya para el arreglo pacífico de controversias internacionales, de 1907 dispone que es necesario evitar en lo posible el recurso a la fuerza en las relaciones entre Estados, de modo que no se debe recurrir a la guerra sin haber intentado antes recurrir a un órgano arbitral o judicial. El rechazo a la guerra aparece también en el Pacto de Briand- Kellog, celebrado en París en 1928.

Los medios de arreglo pacífico de controversias se pueden clasificar en: medios diplomáticos o políticos, y medios jurídicos.

Los medios diplomáticos o políticos^{xii} son aquellos en los que los Estados deciden resolver la diferencia de modo directo, mediante la negociación, o bien recurriendo a la intervención de los órganos encargados de las relaciones internacionales (Buenos Oficios, Mediación, Conciliación e Investigación). Con estos medios, los Estados se reservan la libertad de seguir o no la solución apuntada por estos órganos y, además, esta solución no ha de estar basada necesariamente en el Derecho Internacional.

Los medios jurídicos^{xiii} suponen el recurso a un tercero imparcial, bien sea un árbitro o un juez, que resuelve conforme al Derecho Internacional, de modo que la decisión adoptada por este tercero es obligatoria para las Partes en el conflicto. Los medios jurídicos clásicos son el arbitraje internacional y el arreglo judicial.

En todo caso, el art. 33 de la Carta de la ONU también establece la libertad de las partes para elegir el medio pacífico de solución de controversias internacionales^{xiv}, pudiendo optar por la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, y por el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. La libertad de elección del medio de solución de controversias viene confirmada por el *Manual sobre la solución pacífica de controversias entre Estados*, que fue elaborado por la Secretaría General de las Naciones Unidas y aprobado en el año 1991.

- **Los medios diplomáticos de arreglo pacífico de controversias**

A continuación vamos a desarrollar los medios diplomáticos o políticos de arreglo pacífico de controversias. Comenzando por la **negociación**^{xv}, destacamos que éste es el medio diplomático de arreglo pacífico de controversias más antiguo y utilizado, que consiste en las conversaciones directas entre las Partes en una

Más recientemente, la Carta de las Naciones Unidas dispone el arreglo pacífico de controversias y la prohibición del recurso a la fuerza como las dos caras de la misma moneda. De este modo, en su art. 2.3 establece que los miembros de esta Organización habrán de arreglar sus diferencias internacionales por métodos pacíficos, y en su art. 2.4 establece que los Estados Miembros, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

diferencia, con el fin de lograr un acuerdo. Este medio se sirve de los cauces diplomáticos normales, o bien de la celebración o utilización de una Conferencia Internacional. En muchos tratados internacionales encontramos disposiciones que obligan a las Partes a entablar negociaciones diplomáticas para el arreglo de sus diferencias previamente al recurso a otro medio de solución.

Históricamente, se ha acudido frecuentemente a este método. De hecho, en la época de la guerra fría, la URSS y los Estados de Europa Oriental apostaron por la primacía de este medio de solución de diferencias por considerar que era más respetuoso con la soberanía de los Estados. En cambio, los Estados de Europa Occidental se oponían a la negociación, por estimar que era mejor contar con los métodos jurisdiccionales.

En todo caso, los métodos para llevar a cabo las negociaciones son varios: conversaciones directas, intercambio de notas diplomáticas, etc.... La única obligación que se impone a los Estados Partes en la controversia es la de actuar de buena fe. La negociación concluye mediante declaraciones comunes o acuerdos entre las Partes.

Como ya hemos señalado, con frecuencia, la negociación aparece prevista en los tratados de arreglo de controversias como un medio a utilizar con carácter previo a los medios de arreglo judiciales (órgano arbitral o tribunal internacional). Con todo, cabe la posibilidad de recurrir a este medio al tiempo que se acude a medios de diferente carácter. En consecuencia, se recurrirá a la negociación con carácter previo o simultáneo al recurso a otros medios, siempre dependiendo de lo que exijan los hechos.

En definitiva, cabe señalar que la negociación posee ciertas ventajas, en relación con el resto de los medios diplomáticos (Buenos Oficios, Conciliación, Investigación y Mediación), puesto que es un método más rápido e inmediato, que posibilita el secreto de los contactos entre las Partes. Sin embargo, la desventaja clara reside en que no se trata de un método de carácter judicial, y en el carácter claramente politizado del mismo.

Por su parte, los **buenos oficios**^{xvi} consisten en la intervención de un tercero en el arreglo de la diferencia, con el fin de ejercer como intermediario para lograr la

solución del conflicto. Este tercero suele ser un Estado o una Organización Internacional.

En los buenos oficios, el tercero no expresa ninguna opinión sobre el fondo de la diferencia ni tampoco se encarga de convencer a las Partes para que lleguen a un acuerdo. Se diferencia, así, de otro medio de arreglo pacífico de controversias, como es la mediación, en que en éste último, el tercero sí se pronuncia sobre el fondo de la cuestión y propone una solución, mientras que en los buenos oficios, la función del tercero es la de ser un mero intermediario. En ambos casos, sin embargo, esta intervención tendrá un carácter meramente recomendatorio, sin que las Partes estén obligadas a seguir las pautas indicadas por el tercero.

Los buenos oficios pueden ser solicitados por los Estados Partes en la diferencia, o bien pueden ser ofrecidos a éstos por otro Estado u Organización Internacional. El tercero que ejerce los buenos oficios puede ser un solo Estado, varios Estados o un particular (procedente de un tercer Estado, diferente a los Estados Partes), o incluso un órgano de una Organización Internacional.

Este método de solución de diferencias ha sido utilizado muy escasamente. Como casos históricos, destaca la intervención de Roosevelt, en tanto que Presidente de los Estados Unidos, que logró, en 1905, el inicio de las conversaciones entre Rusia y Japón y la conclusión por parte de éstos de un Tratado de Paz. Pero, aunque el recurso a los buenos oficios ha sido escaso, sí ha sido significativo en el caso de Oriente Próximo. Así, en relación con el conflicto israelí-palestino, los EEUU ejercieron los Buenos Oficios en los *Acuerdos de Camp David*, en el año 2000.

En íntima relación con los buenos oficios, pero con diferencias sustanciales, surge la **mediación**^{xvii}, como medio de arreglo pacífico de controversias, de los llamados diplomáticos, que consiste en hacer intervenir a un tercero en la resolución del conflicto. Dicho tercero, un Estado o una Organización Internacional, no sólo se limita a intermediar, sino que entra en el fondo del asunto y propone una solución concreta al conflicto, característica que lo diferencia de los Buenos Oficios. En cualquier caso, conviene recordar que dicha solución no tiene valor obligatorio para las

Partes, aunque sea impuesto obligatoriamente el recurso a la mediación en el tratado en cuestión².

La iniciativa de la mediación puede provenir de un tercero que decida intervenir, de modo que las Partes acepten su intermediación, o bien puede derivar de una propuesta de las Partes en la diferencia. Pero, en todo caso, dicha propuesta no puede ser considerada un acto inamistoso. La mediación puede cesar en el momento en que se comprueba por una de las Partes en el litigio o por el mediador que los medios de conciliación propuestos por él no son aceptados.

Al igual que los Buenos Oficios, el recurso a la mediación no ha sido muy habitual. E, incluso cuando se ha acudido a una Organización Internacional, han sido personas particulares de dicha Organización las que han ejercido la mediación.

En el pasado, en concreto en el año 1983, destaca la mediación del suizo Victor Umbricht en una diferencia surgida entre Kenia, Tanzania y Uganda en relación con la antigua Comunidad de África Oriental. Más recientemente, se ha creado un *Cuarteto de Mediadores* para Oriente Próximo (los Estados Unidos, la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas y Rusia). Sin embargo, los resultados de este esfuerzo diplomático no se han hecho sentir hasta el momento.

Por otra parte, la **conciliación internacional**^{xviii} implica la intervención de un órgano que no posee una autoridad política propia, pero en el que las Partes han depositado su confianza, y cuya función reside en analizar todos los aspectos de la controversia con el fin de proponer una solución no vinculante para las Partes.

Dicho medio comenzó a utilizarse en el marco de la Sociedad de Naciones (la Organización que antecedió a la ONU), bajo cuyo impulso se establecieron Comisiones de Conciliación de carácter permanente. En la actualidad, se sigue recurriendo a las Comisiones de Conciliación, que tienen como función: el establecer los puntos de hecho y de derecho, y el presentar una propuesta de solución de la controversia. Se diferencian, pues, de las Comisiones de Investigación (otro método de solventar las

² El art. 4 de la Convención de la Haya de 1907 sobre solución pacífica de controversias especifica cuál ha de ser el papel del mediador, que habría de conciliar las pretensiones opuestas y apaciguar los resentimientos que pueden haberse producido entre los Estados en conflicto.

diferencias) en que éstas tienen como función la mera determinación de los hechos relativos al conflicto, sin más.

En relación con la conciliación, existe una extensa reglamentación, recogida en distintos tratados. El ***Acta general para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales*** de 1928 establece una serie de normas al respecto. Así, conforme a esta norma, se puede recurrir a la conciliación para la resolución de todo tipo de controversias; del mismo modo, las Comisiones podrán ser de carácter permanente o especial (sólo para un conflicto concreto); en el caso de las Comisiones de Conciliación permanentes, éstas habrán de constituirse en un plazo de seis meses, a petición de una de las Partes; habrán de estar compuestas de cinco miembros elegidos para un plazo de tres años, con posibilidad de reelección; las Comisiones actuarán bajo demanda; se reunirán en la sede de la ONU o en un lugar designado al efecto por el Presidente de las mismas; los trabajos desarrollados por estos órganos no serán públicos, salvo decisión en contrario, y siempre que las Partes consientan; el procedimiento será contradictorio; su función será la recolección de toda la información necesaria para resolver el conflicto y lograr el acuerdo de las Partes; en el acta final se hará constar si se ha logrado el acuerdo y sus condiciones, de manera que dicha acta habrá de ser comunicada a las Partes, que decidirán sobre su posible publicación.

Ejemplos de su uso se han dado en el ámbito de la delimitación de territorio, así, el caso de la controversia territorial entre Guatemala y Belice de 2002. E, igualmente, en el marco de la delimitación marítima, como en el asunto de la delimitación de la plataforma continental entre Noruega e Islandia en 1981. Y cabe prever su utilización futura en asuntos relacionados con el medio ambiente y, de hecho, ya contamos con el *Reglamento Facultativo de Conciliación de Controversias relativas a los recursos naturales y/o al medio ambiente*, de 2002.

Finalmente, la **investigación**^{xix} supone el establecimiento de Comisiones de Investigación que determinen los hechos que están en la base del conflicto. La creación de estas Comisiones se lleva a cabo mediante un Convenio especial de las Partes en la controversia. El objetivo último de la institución de estos órganos que determinan los hechos no es sino lograr la resolución del conflicto.

Este medio es regulado inicialmente en la I Conferencia de Paz de la Haya, a iniciativa de Rusia, de modo que en la **Convención de 1899 sobre la solución pacífica de controversias**, se recoge el recurso a la investigación. Esta regulación permitió que se recurriera a este medio para la solución del *Asunto de los Pesqueros de Hull*, en el que buques de guerra rusos dispararon sobre pesqueros británicos que estaban faenando en alta mar, al confundirlos con torpederos japoneses. Gracias al establecimiento de una Comisión de Investigación que determinó la veracidad de los hechos, Rusia indemnizó a Gran Bretaña.

Posteriormente, se reguló más minuciosamente esta cuestión en la II Conferencia de Paz de la Haya, que dio como frutos el **Convenio de La Haya para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales de 1907**. Este instrumento dispone que: la investigación tendrá carácter contradictorio; la Comisión podrá trasladarse a los lugares adecuados a los fines de su investigación; podrá solicitar de cualquiera de las partes las explicaciones o informes convenientes, de modo que las Partes se obligan a proporcionar a la misma todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de su tarea; las deliberaciones de la Comisión serán secretas, pero el informe final será firmado por todos sus miembros y leído en sesión pública ante los consejeros y agentes de las Partes; dicho Informe se limitará a la mera constatación de los hechos, sin que tenga valor vinculante para las Partes.

El recurso a la investigación, en los últimos años, ha sido usual en el marco de las Naciones Unidas, sobre todo en los ámbitos concretos del Derecho del Mar y de los derechos humanos. En el ámbito del Derecho del Mar, la Convención de 1982 dispone que se constituirán tribunales arbitrales especiales con el fin de investigar y determinar ciertos hechos en asuntos relativos a pesquerías, a la protección del medio marino, y a la investigación científica y navegación. Estos tribunales podrán también formular recomendaciones a las Partes, aunque las mismas no tendrán carácter vinculante.

En el ámbito de los derechos humanos, es usual recurrir a estas Comisiones para que, desplazándose a los países cuya situación en materia de respeto de los derechos humanos esté en tela de juicio, procedan a realizar una evaluación de la situación de éstos en dichos países. Así, se estableció una Comisión de Investigación sobre la utilización de armas químicas en la guerra Irán-Irak en 1987 y, más

recientemente, en el año 2002, se ha creado la Misión de establecimiento de los hechos para Costa de Marfil.

- **Los medios jurisdiccionales de solución de controversias.**

Además de estos medios pacíficos de solución de diferencias, entre los mecanismos clásicos, deberíamos señalar los medios jurisdiccionales, entre los que se incluyen el arbitraje y el arreglo judicial. En definitiva, se trata de que un tercero adopte una decisión respecto de la diferencia que vincula a las partes. Son muchos los ejemplos de Órganos Arbitrales y Tribunales Internacionales, con competencia general o específica, que se han ocupado de la resolución de un sinnúmero de crisis internacionales. Entre estos, quizá el papel más importante lo hayan jugado el TPJI de la extinta Sociedad de Naciones, y el TIJ en el marco de la Organización de Naciones Unidas. Así mismo, desde su creación, juega un papel fundamental en la resolución de los conflictos que puedan surgir entre Estados por la aplicación del Derecho del Mar, el Tribunal de Derecho del Mar, creado por la Convención de Montego Bay, con sede en Hamburgo.

B. Medios coercitivos de “gestión de crisis”. El mantenimiento de la paz

Además de los anteriormente señalados, la creación de un sistema de seguridad colectivo a través de la Carta de las Naciones Unidas, abre un nuevo panorama en el marco de los mecanismos de solución de controversias.

Efectivamente, los fundadores de la ONU pretendieron constituir un sistema general de cooperación internacional destinado a erradicar todos los factores susceptibles de provocar tensiones y conflictos entre las naciones. Este sistema se conforma de tal modo que se atribuye la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales al Consejo de Seguridad. De este modo, se establece que este será el único órgano con competencias en el marco del Capítulo VII de la Carta y, por tanto, el único que puede recurrir al uso de la fuerza armada. Esta dimensión de la paz, entendida como asociada a la seguridad de todos, es decir, la que resulta del adiós a las armas y no de la erradicación de sus causas sociales, debería realizarse a corto plazo, con urgencia y, por ello, su consecución se atribuyó al Consejo

de Seguridad que puede adoptar resoluciones obligatorias para todos los Estados y que está organizado de modo que puede funcionar continuamente.

A través de este sistema y de las competencias otorgadas por la Carta de las Naciones Unidas al consejo de Seguridad, se crea un nuevo instrumento de gestión de crisis basado en la obligatoriedad de las resoluciones que este órgano adopta. Dichas resoluciones pueden consistir en el establecimiento de medidas que no impliquen el recurso a la fuerza (art. 41) o que impliquen el uso de la fuerza (art. 42).

2.2.2. Nuevos instrumentos

A pesar de la aparente “perfección” del sistema creado por la Carta, lo cierto es que en la cruda realidad las cosas no funcionaron como se había previsto sobre papel. El hecho de que la Carta estableciese un sistema cuyo centro de gravedad era el Consejo de Seguridad, supuso que se residenciaba la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz en un reducido número de Estados miembros, jugando además un papel esencial los cinco miembros permanentes. Por tanto, el buen entendimiento entre los miembros permanentes del CdS parece evidente; como todos sabemos, esto no ha sido así: el enfrentamiento bipolar entre EE UU y Rusia, iniciado incluso antes de la 2ª Guerra mundial y recrudecido posteriormente, desencadenó en una guerra fría que imposibilitaba cualquier acción del Consejo.

Así las cosas, en octubre de 1956 estalla el conflicto del Canal de Suez, sin que el Consejo de Seguridad pueda adoptar decisión alguna por el veto de Francia y Gran Bretaña. Así las cosas, el Secretario General ideó la primera operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas organizada como una fuerza de imposición, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, embrión de la nueva realidad que sería conocida como OMPs, que encuentran acomodo en el “capítulo VI y medio” y que durante los primeros cuarenta años de vida de la organización fue usado hasta en trece ocasiones. No nos referiremos en este momento a este tipo de operaciones por entender que excede de nuestro ámbito de estudio y, además, porque a continuación, Raquel Regueiro se ocupará del tema específico del recurso a la fuerza en la gestión de crisis.

Por tanto, parece que el Derecho internacional ofrecía una amplia gama de instrumentos para la gestión de crisis. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no siempre han sido suficientes, fundamentalmente porque se trataba de instrumentos centrados en la resolución rápida de la situación de crisis, pero sin una perspectiva a medio o largo plazo. Ello ha llevado a que, en demasiadas ocasiones, las crisis internacionales volvieran a resurgir, pues no se había ido a la raíz del problema, sino que únicamente se había intentado frenar los efectos visibles. Así, frente al concepto tradicional de paz internacional entendida como “ausencia de conflicto militar entre los Estados”, se habla de paz social o global, que se logra no sólo impidiendo las hostilidades militares, sino poniendo también fin a todas las causas de los conflictos armados (políticas, económicas, sociales, ecológicas, humanitarias). Así, comienza a plantearse la necesidad de planificar la gestión de crisis incluyendo dos aspectos esenciales como son la prevención, por un lado, y la reconstrucción y reconciliación postcrisis o postconflicto, por otro.

• PREVENCIÓN

La importancia de la prevención fue puesta de manifiesto por el Secretario General de la ONU, B. B. Galhi, en 1992 en su *Programa para la Paz*, al hablar de la **diplomacia preventiva** entendiendo por tal, bien toda acción política encaminada a prevenir el surgimiento de una controversia entre dos o más partes, o bien toda acción tendente a que las controversias ya existentes no deriven en un conflicto armado. El programa de paz de Boutros Galhi proponía acentuar esta medida a través de:

- la investigación de los hechos,
- la alerta temprana,
- el despliegue preventivo y
- el establecimiento de zonas desmilitarizadas.

(Estos aspectos han sido tenidos en cuenta posteriormente, como veréis en este curso, por las organizaciones internacionales que realizan actividades de gestión de crisis, como la UE y la OSCE que cuentan con unidades de alerta temprana y contingentes especiales para los despliegues preventivos).

• RECONSTRUCCIÓN

Por lo que se refiere al segundo de los aspectos, lo cierto es que también fue señalado por B.B. Galhi en su informe al hablar de la **Consolidación de la Paz**. En definitiva, la idea básica es que en aquellas situaciones más complejas -como puede ser las sociedades post-conflictuales con marcados elementos de discriminación de grupos religiosos o étnicos- será necesario adoptar mecanismos complementarios para garantizar el éxito de las acciones realizadas para la estabilización de la crisis, en el sentido de evitar el estallido del conflicto armado o de frenarlo en caso de haber estallado. En definitiva, se trata de reconstruir el tejido social, a fin de que no vuelva a resurgir la llama de la diferencia que pueda degenerar en el estallido de la violencia. Dentro de las medidas aplicables pueden incluirse:

- la desmilitarización,
- el control de las armas ligeras,
- las reformas institucionales,
- el mejoramiento de la policía y del sistema judicial,
- la vigilancia de la garantía de los derechos humanos,
- el retorno de los refugiados y desplazados internos,
- la reforma electoral y el desarrollo social y económico^{xx}.

Partiendo de esta nueva perspectiva, las organizaciones regionales que habían nacido con objetivos distintos al del mantenimiento de la paz internacional comienzan a asumir competencias en el marco de la gestión de crisis. Además, acontecimientos como los vividos en Nueva York, Madrid y Londres en los primeros años del Siglo XXI, ponen de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos eficientes para enfrentar las nuevas crisis que se plantean. La adopción de nuevos mecanismos se acomete en todas las organizaciones internacionales con competencia, desde su origen, o adquirida posteriormente, en gestión de crisis.

• RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Los horrores de Somalia, Ruanda y la antigua Yugoslavia y la intervención *unilateral* de la OTAN en Kosovo, por la paralización del Consejo de Seguridad, reavivaron el debate sobre la posibilidad de reacción de la Comunidad Internacional frente a graves situaciones de sufrimiento humano en los últimos noventa del siglo XX

y los primeros años del S. XXI^{xxi}. Lo cierto es que no se trataba de un debate nuevo, pues la utilización de los conceptos de intervención de humanidad, intervención humanitaria o injerencia humanitaria venían siendo invocados tanto por Estados –en solitario o en *equipo-*, como por organizaciones internacionales para justificar determinadas intervenciones militares en pro de la vida y los derechos de grandes grupos humanos^{xxii}. Sin embargo y ciertamente, con el comienzo de Siglo y con situaciones como la de Afganistán e Irak, se hace absolutamente evidente la necesidad de “abrir más las puertas del Derecho Internacional contemporáneo” a fin de responder a su objetivo último que no debe ser otro que la protección del ser humano sin que el principio de soberanía estatal pueda constituir un obstáculo^{xxiii}. Así, en la Asamblea General del año 2000, el Secretario General de la ONU planteó el debate en el seno de la organización: “si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en casos como Ruanda o Srebrenica en los que se violan sistemáticamente los derechos humanos?”^{xxiv}.

Ante la pregunta abierta planteada por el Secretario General, el Gobierno de Canadá recoge la pelota lanzada e impulsa la creación de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS)* que presenta su informe en Diciembre de 2001; dicho informe lleva por título “La responsabilidad de proteger”: nace, pues, el nuevo término. El éxito del mismo es absoluto pues es acogido sin fisuras en el sistema de Naciones Unidas; así, lo utiliza el Grupo de Alto Nivel, en su informe de diciembre de 2004^{xxv}, el Secretario General, en su informe de marzo de 2005^{xxvi} y la Asamblea General en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005^{xxvii}. A partir de ese momento comienza un debate tanto en el plano doctrinal, como en el político, que no ha cesado hasta hoy, que además ha sido reavivado ante los acontecimientos vividos en los últimos años en los países árabes, y del que pretendemos hacernos eco en este trabajo.

II. DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿ALGO NUEVO BAJO EL SOL O MÁS DE LO MISMO?

Lo cierto es que, a pesar del *marketing* al que se ha sometido al nuevo concepto, podríamos plantearnos, en principio, que no existe tanta diferencia entre la figura de la *intervención humanitaria* y la nueva figura de la *responsabilidad de*

proteger. La propia ICISS partía del término intervención humanitaria y, entendiendo que su utilización “no ayudaba a avanzar en el debate” y que se trata de “una terminología anticuada”, proponía la utilización del término “responsabilidad de proteger”^{xxviii}. Por tanto, parece más un cambio terminológico que conceptual; parece que estamos *ante el mismo monje pero con distinto hábito* y que podrían aplicarse perfectamente a la responsabilidad de proteger las palabras que Javier Solana dijera en su día respecto de la injerencia humanitaria: estamos utilizando “una terminología moderna para describir una práctica muy antigua”^{xxix}. De hecho, para algún autor la responsabilidad de proteger es un nuevo concepto, usado para casos extremos para los cuales en el pasado se utilizaba la noción de intervención humanitaria^{xxx}. Y en la misma línea, G. Evans, copresidente de la ICISS, ha afirmado que la responsabilidad de proteger constituyó el intento de inventar “un nuevo modo de hablar de la intervención humanitaria”^{xxxi}.

1. Del concepto de injerencia humanitaria.

Pero, veamos con más detalle la cuestión. En principio, podríamos definir la intervención o injerencia humanitaria^{xxxii} como *el derecho que tienen los sujetos de la Comunidad Internacional a recurrir a la fuerza sobre el territorio de cualquier Estado con el fin de proteger a todo individuo, independientemente de su nacionalidad, frente a la violación de sus derechos más fundamentales*^{xxxiii}. Por tanto, cuando hablamos de intervención humanitaria lo hacemos siempre de una acción armada que persigue, en última instancia, el respeto de los derechos más fundamentales de aquellas personas que se encuentran en una situación de catástrofe humanitaria, pudiendo venir provocada ésta por diferentes causas: causas naturales, desastres provocados por el hombre, conflictos armados, Estados fallidos, o cualesquiera otra.

Por otro lado, la mayor parte de la doctrina considera que, para que la intervención pueda ser calificada como humanitaria, debe cumplir inexcusablemente las siguientes exigencias o condiciones previas: existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales; urgencia de la situación y necesidad de actuar; imposibilidad, por parte del Estado territorial, de realizar la acción de socorro y ausencia de consentimiento para que otros la realicen; fracasos de otros medios

pacíficos y, por tanto, que la acción armada constituya el *último recurso*; y, finalmente, autorización del Consejo de Seguridad^{xxxiv}.

De todas ellas, nos interesa ahora detenernos en la primera de las condiciones, esto es, la existencia de una situación de urgencia y necesidad de actuar. Como ya hemos señalado en otras ocasiones, la premisa fundamental y absolutamente necesaria para la intervención es la existencia de una *violación grave y masiva de los derechos humanos que cree una situación de urgencia en la que la única esperanza de salvar vidas reside en la intervención externa*^{xxxv}. Por tanto, partimos de un amplio abanico de situaciones en las que sería posible acudir a la figura de la intervención humanitaria. Además, resulta interesante apuntar que para la mayor parte de los autores, no parece que pueda exigirse que el grave peligro para la vida se haya ya traducido en muertes efectivas “a gran escala”, si no que bastaría con la evidencia de que vaya a producirse una masacre para intervenir^{xxxvi}. Asimismo, una vez decidida la intervención, existen una serie de criterios de ejercicio que se deben respetar para que la acción pueda ser calificada de legítima. Estos criterios son la imparcialidad de la acción, la limitación en el espacio y en el tiempo, la proporcionalidad entre la fuerza usada y los objetivos perseguidos y la remisión de un informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional pertinente^{xxxvii}.

En esencia, cuando hablamos de intervención humanitaria, nos encontramos ante la necesidad de actuar por parte de la Comunidad Internacional mediante el recurso a la fuerza armada por existir una situación de violación flagrante de los derechos humanos de la población de un Estado, frente a la cual éste no reacciona, bien porque no quiere o bien porque no puede.

2. De la responsabilidad de proteger.

¿Qué ocurre en el caso de la responsabilidad de proteger? La primera formulación del principio, realizada en el informe de la ICISS establecía que “este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando una 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”^{xxxviii}. A

la luz de esta afirmación podemos afirmar que el “nuevo concepto” es más amplio que el que hemos manejado hasta ahora; por una parte, y a diferencia de la intervención humanitaria, no se limita a la acción armada militar, si no que incluye todo un abanico de medidas de intervención. De hecho el informe se centra en las tres líneas de la responsabilidad de proteger: “responsabilidad de prevenir”, “responsabilidad de reaccionar” y “responsabilidad de reconstruir”. Por tanto, lo que hemos definido como intervención humanitaria constituiría únicamente una posibilidad en la línea de la “responsabilidad de reaccionar”.

Al referirse a la acción militar, la Comisión, entendiéndola siempre como último recurso, establece la necesidad de cumplir seis criterios esenciales: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables^{xxxix}. Por tanto, tampoco parecen existir grandes diferencias entre los requisitos que tradicionalmente había exigido la doctrina iusinternacionalista para la intervención humanitaria y lo que ahora propone la Comisión para la “responsabilidad de proteger” en su faceta de “responsabilidad de reaccionar”.

Detengámonos brevemente ahora en la exigencia de una causa justa, es decir, la existencia de una situación tal que justifique el recurso a la fuerza. En este caso, la Comisión entiende que debe “existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable”^{xl}. Esta circunstancia se da, según la Comisión, “cuando se trata de atajar o evitar: grandes pérdidas de vidas humanas, 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; una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”^{xli}. Si bien la ICISS señala que en ambos casos los actos deben cometerse a “gran escala”, también afirma la legitimidad de la acción armada militar como medida de prevención cuando existan pruebas evidentes de que podrían producirse matanzas a gran escala^{xlii}. Hasta aquí, pues, parece que todo sigue igual que antes con el concepto de intervención humanitaria. Sin embargo, el propio informe, consciente de los abusos del pasado y, por tanto, de la necesidad de límites, afirma no haber “caído en la tentación de mencionar como motivo de intervención militar las violaciones de los derechos humanos que no entran del todo en la categoría de matanza o depuración étnica, por ejemplo, la discriminación racial sistemática, el

encarcelamiento sistemático u otro tipo de represión de los opositores políticos”^{xliii}. Así pues, la Comisión establece un ámbito más restrictivo para la intervención. En cualquier caso, no parece que esta circunstancia por si misma suponga una diferencia radical que nos obligue a hablar de una nueva realidad totalmente diferente a la de la antigua *intervención humanitaria*. ¿Estamos pues realmente ante el *mismo monje con distinto hábito*? ¿Se trata únicamente de un “lavado de cara” de la figura de la intervención humanitaria frente a las críticas recibidas por las experiencias de los últimos años del siglo XX? Parece que no se trata sólo de eso.

Debemos recordar que la “responsabilidad de proteger” fue configurada por la Comisión como una realidad compleja inclusiva de tres vertientes: “responsabilidad de prevenir”, “responsabilidad de reaccionar” y “responsabilidad de reconstruir” y que la acción armada militar constituye únicamente una de las medidas posibles en el marco de la segunda vertiente. Por tanto, debemos afirmar que nos encontramos ante un nuevo concepto, más amplio, que pretende establecer la responsabilidad que pesa sobre la Comunidad Internacional frente al sufrimiento humano^{xliiv}. Así, la intervención humanitaria quedaría subsumida en el más amplio concepto de “responsabilidad de reaccionar”, que a su vez se subsume en el más amplio de “responsabilidad de proteger”.

2. 1. El contenido de la responsabilidad de proteger: del informe de la ICISS al Informe del Secretario General de 2012.

Pero ¿qué se entiende hoy por la responsabilidad de proteger? Lo cierto es que, como ha señalado M^º José Cervell, “no queda ya demasiado del concepto originario de la responsabilidad de proteger acuñado en 2001 y asumido en sus grandes rasgos por Naciones Unidas en 2004 y 2005. A lo largo de este periplo se ha ido erosionando y, de hecho, cuando los Estados se comprometieron formalmente con el concepto en la Cumbre Mundial de 2005 se vio drásticamente reducido a lo que sus párrafos 138 y 139 disponen. Pese a los años transcurridos, los esfuerzos invertidos en su formulación y los cientos de páginas que los especialistas le han dedicado, su contorno es aún difuso, pero el Informe del Secretario General de enero de 2009 y las últimas declaraciones de los Estados indican una tendencia a desembarazarse de la faceta más

problemática (responsabilidad de reaccionar) para navegar sólo con el ligero cargamento de la responsabilidad de *prevenir y reconstruir*^{xlv}.

a) *La Responsabilidad de Proteger. Informe de la ICISS (2001).*

A pesar de lo dicho, lo cierto es que la labor de la ICISS no debe ser menospreciada; tal como se ha afirmado, en la Comisión se produjo un cambio de paradigma “la cuestión no debería ser cuándo un Estado debe intervenir en los asuntos internos de otro, si no que la cuestión es cuándo un Estado incumple con su “responsabilidad de proteger” a su población. El término “responsabilidad de proteger” pretende expandir el concepto de soberanía estatal para incluir la responsabilidad de proteger a su población frente a la pérdida de vidas a gran escala^{xlvi}. Este cambio de paradigma supuso un gran paso doctrinal y teórico hacia adelante, que debía ser dado también por los Estados.

Este cambio de paradigma constituye el hito más importante del informe. La Comisión, considera que el cambio terminológico supone un cambio de perspectiva pues invierte las percepciones implícitas en la formulación tradicional y añade otras nuevas:

1. La R2P implica evaluar problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. La nueva terminología vuelve a centrar la atención internacional 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.
2. La R2P presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no debe cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la Comunidad internacional actuar en su lugar.
3. La R2P no significa solamente “responsabilidad de reaccionar”, sino también “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”.

Por lo que se refiere a los casos en que entraría en juego la R2P, la ICISS, establecía la existencia de esa responsabilidad “cuando se trata de atajar o evitar: grandes pérdidas de vidas humanas, 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; una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”^{xlvii}.

Uno de los elementos más interesantes del informe de la ICISS es el análisis que realiza de la vertiente “responsabilidad de reaccionar y, de forma más concreta, de cómo actuar en caso de que fallen los medios pacíficos. En este sentido, si bien la Comisión partía de la necesidad de autorización por parte del Consejo de Seguridad, en caso de que este quede paralizado, establecía que “habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo para desempeñar el papel que se espera de él, resulta difícil descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger si el consejo de Seguridad rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando estén en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos o si no examina dicha propuesta en un plazo razonable de tiempo. ¿Cuáles son las opciones al respecto?”. Respondiendo a su propia pregunta, la ICISS apuntaba dos posibilidades: por una parte, la Asamblea General y basándose en la Resolución “Unión Pro Paz” y, por otra, el uso de la fuerza por parte de una organización regional o subregional^{xlviii}.

b) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de Naciones (2005).*

Acuñado el término por la ICISS, como hemos visto, éste fue asumido por el Grupo de Alto Nivel (Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos) y el Secretario General (Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos) en sus respectivos informes de 2004 y 2005. Las limitaciones respecto al concepto comienzan a vislumbrarse ya en el Informe del Secretario General. Así, por una parte, cabe señalar que en dicho informe, “la perspectiva era un poco más la necesidad de proteger y un poco menos una “*remedial action*” -en particular: el uso de la fuerza que debería ser permitido como último

recurso)”^{xlix}. De hecho, las diferentes y encontradas opiniones de los Estados respecto del recurso a la fuerza como instrumento de la “responsabilidad de proteger” se hacen evidentes en el propio informe del Secretario General. El deseo de que exista un consenso generalizado respecto a la aceptación de la nueva figura, provocaron que el Secretario General tratara separadamente la *nueva figura* y el uso de la fuerza. Así, el informe sitúa la responsabilidad de proteger en el capítulo denominado “Libertad para vivir con dignidad”, mientras que los principios relativos al uso de la fuerza se discutían en otro capítulo “Libertad para vivir sin temor”. Para N. Deller, dicha separación no es intrascendente; muy al contrario “esta distinción, que podría parecer únicamente una cuestión de organización, ha tenido implicaciones significantes respecto de cómo la responsabilidad de proteger ha sido considerada en las negociaciones de los Estados”. Señala el autor que, para evitar que el nuevo concepto fuera entendido como una mera “recharacterización de la intervención humanitaria”, el Secretario General centró la discusión respecto de la responsabilidad de proteger dejando claro que “la cuestión no era exclusivamente sobre el uso de la fuerza, si no una afirmación de que el Estado es responsable de proteger a sus propios ciudadanos y que, si falla al hacerlo, la comunidad internacional debe explorar una lista de medidas no militares”^l.

El uso de la fuerza, por tanto, era analizado por uno y otro informe en capítulos diferentes al de la responsabilidad de proteger y como una cuestión distinta. En cualquier caso, ni el informe del Grupo del Alto Nivel, ni el Informe del Secretario General se pronunciaban sobre que hacer en caso de paralización del Consejo de Seguridad –al que ambos informes consideran como único órgano capaz de autorizar el uso de la fuerza-, cuestión que sí abordaba el Informe de la Comisión Canadiense, como acabamos de ver^{li}. No obstante, a pesar de la ausencia de propuestas en caso de inacción del Consejo de Seguridad, tanto el Informe del Grupo de Alto Nivel, como el Informe del Secretario General establecían cinco criterios de legitimación de la acción armada: a) La importancia de la amenaza, b) La recta intención de la acción militar, c) Último recurso, d) Proporcionalidad entre el uso de la fuerza y la amenaza y e) Expectativas razonables de éxito. En opinión de Blokker, la existencia de estos criterios, establecidos por los informes únicamente para analizar la legitimidad del uso de la fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad, “no cambian la situación legal.

Continuará siendo controvertido establecer cuando una intervención militar unilateral por razones humanitarias es o no legal”^{lii}.

A pesar de todo lo dicho, lo cierto es que el Informe del Grupo de Alto Nivel y el Informe del Secretario General promovían decididamente la responsabilidad de proteger, lo cual constituyó un importante impulso, pues los Estados todavía no se habían pronunciado sobre el nuevo concepto y debían hacerlo^{liii}.

Así las cosas, el paso siguiente era la aceptación del nuevo concepto por parte de los Estados en el seno de la Asamblea General. La dificultad de consenso se hizo patente en abril de 2005, cuando se discutió en este foro el Informe del Secretario General. En concreto, un número importante de países en desarrollo apuntaron que no aceptaban el concepto y otros, como China y Rusia manifestaron sus reservas^{liv}. También se hizo patente la ausencia de consenso en torno a cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger en el debate previo a la adopción del documento final.

c) Documento final de la Cumbre Mundial 2005 (UN Doc. A/RES/60/1)

En cualquier caso, lo importante es que el Documento final de la Cumbre Mundial consiguió recoger el término, aunque para ello fue necesario introducir alguna matización respecto del concepto originario, como hemos señalado anteriormente. Así, en el párrafo 138, los Estados afirman que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia”^{lv}. Por su parte, en el párrafo 139, se afirma que “la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, [...], para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”^{lvi}.

La primera limitación o restricción está clara: parece que los Estados únicamente consiguen mostrarse de acuerdo en admitir la responsabilidad de proteger de la Comunidad Internacional ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración

étnica y los crímenes de lesa humanidad, reduciendo la perspectiva del informe de la ICISS que, como veíamos, establecía la existencia de esa responsabilidad “cuando se trata de atajar o evitar: grandes pérdidas de vidas humanas, 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; una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”^{lvii}. Pero, además, con el fin de evitar posibles abusos, la Comisión se ocupaba de detallar cuales son las situaciones incluidas en estas dos posibles circunstancias y, además de aquellas que quedarían incluidas en el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica, la Comisión incluye 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 Estados; [...] el colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil; y las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas de vidas humanas”^{lviii}. Por tanto, tras el debate en la Asamblea General, queda fuera de la resolución aprobada la posibilidad de activar la responsabilidad de proteger frente a las catástrofes naturales o ecológicas, o ante Estados fallidos.

Por otra parte, el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial parece no querer pronunciarse sobre el complejo problema del recurso a la fuerza en el caso en que éste sea necesario y se refiere únicamente a la cooperación con Estados y organizaciones regionales, así como a la utilización de medios pacíficos. Parece que la ausencia de acuerdo entre los Estados en lo que respecta al uso de la fuerza hace que la cuestión se deje en el tintero y se posponga para un posterior debate por parte de la Asamblea General^{lix}.

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan

inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”

En este sentido, García Pérez ha señalado que “en la redacción final han sido eliminados los aspectos más conflictivos [sí incluidos en el informe de la ICISS] como pudiera ser la posibilidad de que las organizaciones regionales pudieran actuar en caso de emergencia, concediendo con posterioridad el Consejo de Seguridad la autorización necesaria. Pero también ha desaparecido la adopción, incluso la aspiración de adoptar, un código de conducta que hubiera permitido legitimar estas intervenciones estableciendo un criterio común para autorizarlas”^{lx}.

Las diferentes posiciones en torno al concepto que dificultaron el consenso sobre el mismo se pueden constatar en las actas de la sesión que precedió la adopción de la resolución A/RES/60/1; así, mientras la mayor parte de los Estados se felicitaban por haber conseguido un mínimo acuerdo que hiciera posible la inclusión del concepto en la resolución final, lo cierto es que los países críticos con el término seguían mostrando su oposición. Como muestra de la postura contraria baste con recoger la opinión de Cuba, que afirmaba que “mediante enormes presiones se incluyeron conceptos como el de la responsabilidad de proteger o la seguridad humana, que contienen el peligro de un día ser invocados como pretextos para lanzar agresiones contra nuestros países”^{lxi}. Estas diferentes posiciones entre grupos de países no sólo se hicieron patentes en el debate sobre el contenido del Documento final de la cumbre, si no que se seguirán haciendo evidentes en los debates posteriores^{lxii}.

d) Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General (2009)

A pesar de este aparente éxito, dos cuestiones seguían en el aire: por una parte, la delimitación del concepto, que no parecía estar clara para todos, y, por otra, los modos de hacer efectiva la responsabilidad de proteger. En definitiva, las cuestiones clave seguían y siguen siendo, en qué situaciones puede actuar la comunidad internacional y cuándo y cómo puede usarse la fuerza armada militar. Para intentar aclarar estas cuestiones, el Secretario General de la ONU se encargó de la elaboración de un informe que se presentó en enero de 2009: *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677)*. Lo cierto es que el informe “no aporta ningún elemento que pudiera calificarse de revolucionario o profundamente innovador” si no que se limita a apuntar “los ámbitos en los que la organización considera que se debería trabajar para consolidar la responsabilidad de proteger”^{lxiii}; sin embargo, creemos que constituye un documento esencial para clarificar algunas cuestiones básicas en torno al contenido y alcance del término.

Por lo que se refiere al contenido del concepto, el Sr. Ban Ki-Moon comienza su informe dejando claro que éste documento parte de lo ya dispuesto en los párrafo 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre y en este sentido debe quedar claro que “la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta el punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna”^{lxiv}. Por tanto, el informe pretende zanjar esta cuestión con un criterio restrictivo, lo que supone un “mazazo” para aquel sector de la doctrina que defendía un concepto más amplio, en la línea del aprobado por la ICISS en 2001, que permitiera un mayor campo de acción para la Comunidad Internacional.

Por otra parte y como el título del informe indica, una de las cuestiones esenciales que quedan pendientes es el modo de hacer efectiva la responsabilidad de proteger. De todas las medidas posibles, la que concita mayores suspicacias y posiciones encontradas por parte de los Estados es el recurso a la fuerza armada

militar. Sólo apuntaremos algunas ideas esenciales recogidas en el texto. Por una parte, desde el inicio del documento, el Secretario General parece tener muy claro que la responsabilidad de proteger no es una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza al destacar que “las medidas que se tomen en virtud de los párrafos 138 y 139 del Documento Final deberán guardar conformidad con las disposiciones, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas [...] la responsabilidad de proteger no cambia, y de hecho hace más estricta, las obligaciones que incumben en derecho a los Estados [...] de no recurrir a la fuerza salvo que lo hagan de conformidad con la Carta”^{lxv}. Por tanto, parece que sólo cabría para estos supuestos el recurso a la fuerza en el marco del sistema de seguridad colectiva^{lxvi}. Esta idea se ve reforzada cuando, al hablar de la respuesta oportuna y decisiva, se afirma que “consiste en la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. [...] se interpreta [...] en términos limitados. [...] Para una reacción razonada, calibrada y oportuna se puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas y sus asociados, entre ellos, las medidas pacíficas en virtud del Capítulo VI de la Carta, las medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII o la colaboración con mecanismos regionales o subregionales con arreglo al Capítulo VIII. [...] Según la carta, las medidas que se tomen en virtud del Capítulo VII deben ser autorizadas por el Consejo de Seguridad”^{lxvii}. Por tanto, parece claro que el Secretario General, a día de hoy, y tal y como están las cosas, parte de la necesidad de autorización del Consejo de Seguridad para poder recurrir a la fuerza y, además piensa en una acción colectiva. No obstante lo dicho, ciertamente, el Secretario General deja una puerta abierta para que los Estados “modifiquen” el *status quo* jurídico permitiendo así una agilización y flexibilización en la respuesta ante situaciones objeto de la responsabilidad de proteger^{lxviii}.

“La eficacia de las Naciones Unidas para promover los principios de la responsabilidad de proteger dependen en gran medida de la coherencia con que se apliquen. Así sucede, en particular cuando se recurre a la fuerza militar para hacerlos cumplir. A este respecto, los Estados Miembros tal vez deseen examinar los principios, las normas y la doctrina que deberían regir la aplicación de la fuerza coercitiva en situaciones extremas que den lugar a la responsabilidad de proteger” [...] “El artículo 24 de la Carta confiere al Consejo la responsabilidad “primordial”, no total, de mantener la paz y la seguridad y podría considerarse

en algunos casos que la comisión de crímenes relativos a la responsabilidad de proteger no plantea una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales”.

El debate, por tanto, sigue abierto.

e) Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General (2010)

En cumplimiento del mandato recogido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, el Secretario General elabora este nuevo informe en materia de responsabilidad de proteger. Lo cierto es que, en este caso, no se incluyen grandes aportaciones respecto del concepto y alcance de la R2P, ya que se centran casi exclusivamente en la vía de la “responsabilidad de prevenir” y, en este sentido recuerda la necesidad de, por una parte, cooperar entre los diferentes instrumentos de investigación y alerta temprana existentes a fin de detectar posibles amenazas de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes contra la humanidad y, por otra, focalizar los esfuerzos de estos mecanismos en la detección de estos supuestos; en palabras del Secretario General enfocar la información desde el punto de vista de la responsabilidad de proteger” (A/64/864, pfo. 10 b)).

En cualquier caso, resulta interesante que en el informe se subraya la necesidad de seguir desarrollando el concepto de la responsabilidad de proteger y en este sentido, se recibe con satisfacción “el diálogo político sobre la mejor forma de poner en práctica la responsabilidad de proteger” que se inició en 2009 y que se seguirá desarrollando. Asimismo, el Secretario General destaca el papel primordial que sus Asesores Especiales, para la Prevención del Genocidio y para la R2P juegan en “el desarrollo conceptual, político e institucional de la R2P” (A/64/864, pfo. 15).

f) La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General (2011)

El Secretario General señala que uno de los elementos claves para cumplir la promesa encarnada en la R2P es propiciar una colaboración mundial-regional más efectiva. Por ello centra su tercer informe en el análisis del papel que los organismos regionales han de jugar en la puesta en práctica de la R2P.

En cualquier caso, este informe recoge algunas cuestiones interesantes. Así, señala el informe que, “la R2P es un principio universal”, pero su aplicación “debe respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera”.

Seguidamente se ocupa de la responsabilidad de proteger del Estado y, por tanto, de subrayar el carácter subsidiario de la acción internacional. En este punto son interesantes dos afirmaciones realizadas por el Secretario General:

- a. Por una parte, señala que la prevención de las atrocidades masivas es responsabilidad **jurídica** del Estado (A/65/877, pfo. 12);
- b. Por otra, señala que, más allá de las responsabilidades jurídicas del Estado, los individuos tienen una responsabilidad **moral** de proteger (A/65/877, pfo. 13).

En el informe dedica uno de sus apartados al tipo de respuesta que debe darse hablando de “respuesta oportuna y decisiva”. En dicho apartado se refiere a la variedad de instrumentos existentes a la luz de la Carta, entre los que se encuentra el Capítulo VII de la Carta y, por tanto, el recurso a la fuerza; en concreto, el Secretario General señala que, para que “una estrategia amplia de cumplimiento de la responsabilidad de proteger sea completa, debe hacer referencia a los métodos del Capítulo VII” (A/65/877, pfo. 30).

Por otra parte, apunta la flexibilidad del concepto al señalar que “al aplicar el principio pasando de las palabras a los hechos en los planos mundial y regional, lo que se necesita es una respuesta temprana y flexible a medida de las circunstancias reinantes en cada caso y no un conjunto de opciones normativas generales o prescriptivas” (A/65/877, pfo. 30).

En cualquier caso señala que aún queda por definir la doctrina del uso de la fuerza en el marco de la R2P (A/65/877, pfo. 35).

g) La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva Informe del Secretario General. (2012)

El Secretario General concibe este cuarto informe como una respuesta a las dudas planteadas por los Estados tanto sobre el concepto de la R2P, como sobre las medidas que se podrían utilizar cuando sea necesaria una respuesta por parte de la

comunidad internacional, así como sobre la gestión y supervisión de esas medidas (A/66/874, pfo. 3).

El informe reviste gran interés pues se ocupa de alguna de las cuestiones más esenciales en este tema que, por lo demás, se sitúan en el centro del debate entre los Estados. Así, señala el estrecho vínculo existente entre la prevención, la reacción y la reconstrucción (A/66/874, pfo. 7 y 14); la amplia gama de mecanismos posibles para dar respuesta a las situaciones concretas, atendiendo a la diversidad de cada caso; la responsabilidad principal del Estado y subsidiaria de la comunidad internacional (A/66/874, pfo. 14); el recurso a la fuerza, etc.

Sin que nuestra intención sea un análisis profundo de este informe, si que nos parece oportuno destacar alguna de sus aportaciones, a nuestro juicio, más interesantes. Así, señala que “la acción humanitaria es una parte importantísima de cualquier respuesta “oportuna y decisiva”” (A/66/874, pfo. 44). “En cada etapa del proceso para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, desde la determinación y la evaluación hasta la formulación de políticas y la actuación, los actores internacionales han de actuar responsablemente” (A/66/874, pfo. 51). “La esencia de la “responsabilidad al proteger” es hacer lo correcto, en el lugar correcto, en el momento correcto y por los motivos correctos” (A/66/874, pfo. 53).

Por lo que al uso de la fuerza se refiere, el informe es muy preciso y tajante: “sólo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza, en virtud del Capítulo VII de la Carta” (A/66/874, pfo. 32). Por otra parte, subraya que “en vista de los posibles riesgos que entrañan las medidas coercitivas, nunca han sido los instrumentos preferidos para hacer efectiva la R2P. [...] No se deben excluir de nuestra estrategia integral las medidas coercitivas, ni reservar su uso únicamente para cuando se hayan intentado todas las demás medidas y se hayan demostrado inadecuadas” (A/66/874, pfo. 56).

2.2. La responsabilidad de proteger y la práctica de la ONU

Alcanzado y adoptado el consenso en la Cumbre de 2005, la responsabilidad de proteger se convierte en un concepto *real* y aceptado que pasa a ser acuñado de forma habitual por la ONU como ponen de manifiesto, entre otras, las resoluciones 1674 (2006), 1704 (2006), 1970 (2011), 1973 (2011) y 2014 (2011) del Consejo de

Seguridad; en la primera de ellas, relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados, se “reafirma(n) las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la cumbre respecto de la responsabilidad de proteger”; en la segunda, relativa a la crisis en Darfur, el Consejo recordaba haber reafirmado el principio; en la tercera y la cuarta, en relación a Libia; en el preámbulo mencionaba la responsabilidad de proteger; en el mismo sentido, la Resolución 2014 (2011) se pronunciaba para el Yemen. En la misma línea se sitúa la Asamblea General que en relación con el caso sirio se ha referido a la responsabilidad de proteger en sus resoluciones 66/176 y 66/253.

Del mismo modo, en el debate doctrinal y político se comienza a hacer referencia constante a la aprobación del concepto por parte de la Asamblea General.

2. La responsabilidad de proteger ¿principio ético o norma jurídica?

Otra de las cuestiones claves a dilucidar es la de la naturaleza del “nuevo término”. Leyendo las palabras pronunciadas por el Embajador de Canadá en España en la inauguración de un debate sobre el tema celebrado en Madrid en 2005, parecería no existir duda al respecto “nuestra humanidad común debería ser un argumento lo suficientemente poderoso en sí mismo, pero es eso precisamente lo que falta. No existe ninguna estipulación explícita en la legislación internacional para la intervención sobre una base humanitaria. La Responsabilidad de Proteger pretende ocupar este vacío. Establece que deberíamos tener el *derecho legal a intervenir* en un país atendiendo a razones de emergencia humanitaria cuando el gobierno de dicho país no quiera o no pueda proteger a su población de un peligro extremo como resultado de una guerra interna, represión o fracaso del Estado”^{lxix}. Sin embargo no todo es tan sencillo y, en el momento actual, afirmar que la responsabilidad de proteger constituye una nueva norma de Derecho Internacional es, cuando menos, arriesgado^{lxx}. No es nuestra pretensión realizar un profundo análisis sobre esta cuestión en estas páginas; muy al contrario, únicamente nos ocuparemos del tema de modo superficial a fin de poder presentar una imagen lo más precisa posible sobre la cuestión a debate.

Parece ser una opinión mayoritaria la de entender que **no** puede afirmarse, a día de hoy, que nos encontremos ante una norma jurídica. En este sentido, algunos autores creen que, como mucho, podríamos hallarnos ante una norma en formación. En esta línea, el Prof. Greppi, en una conferencia impartida en el Istituto Affari Internazionali, tras señalar que el “fuerte compromiso político expresado por los Jefes de Estado y de Gobierno en 2005 todavía debe ser transformado en una regla jurídica vinculante, ampliamente aceptada por la Comunidad Internacional”, considera que la inclusión de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre de 2005 podría ser considerado como la expresión de una profunda y amplia *opinio iuris*, relevante para la creación de una costumbre internacional, aunque debería ir acompañada de una práctica general que a día de hoy todavía no se ha producido^{lxxi}. Esta parece ser también la idea compartida por el Grupo de Alto Nivel que, en su informe de 2004, señalaba que se trataba de una “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 y 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”^{lxxii}. Yendo aún más lejos, G. Evans, copresidente de la ICISS, hablaba en 2007 de “norma internacional generalmente aceptada, con la potencialidad de convertirse en una norma de Derecho Internacional Consuetudinario”^{lxxiii}.

Otros, en cambio, consideran que afirmar que nos encontramos ante una norma jurídica, si quiera en formación, es ir demasiado lejos^{lxxiv} y, como mucho, alguno de estos autores consideran que nos hallamos ante un “nuevo principio, no contemplado hasta ahora por la Carta de las Naciones Unidas, que representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de la soberanía de los Estados que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos, entre los que se encontraría la obligación de proteger a la propia población. Sólo cuando esta responsabilidad no sea ejercida y provoque situaciones de extrema gravedad, [...] la comunidad internacional [...] deberá

asumir la responsabilidad de proteger”^{lxxv}. Por tanto, parece que se trata más bien, de un criterio interpretativo que de una norma jurídica.

Esta parece ser, también, la opinión del Secretario General de la ONU al afirmar que no nos hallamos ante una nueva norma del Derecho Internacional, si no ante una nueva doctrina que debe interpretarse y aplicarse a la luz del derecho internacional vigente, y así se desprende de las palabras de su informe de 2009: “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, [...] constituyen el marco autorizado dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. [...] Al enunciar la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre no se tenía la intención de establecer excepción alguna a las obligaciones mucho más diversas vigentes en el derecho internacional [...]”^{lxxvi}. En definitiva, tal y como ha señalado la Prof^a. Cervell, “la reflexión final del informe de 12 de enero de 2009 dejaba clara cuál es la situación actual de la responsabilidad de proteger: “Hoy, la responsabilidad de proteger es aún un concepto, no una política; una aspiración, no una realidad””^{lxxvii}.

Sin embargo, a pesar de lo dicho hasta aquí y de lo mantenido por el Secretario General en su informe de 2009, lo cierto es que alguna de las intervenciones que se produjeron en el debate que tuvo lugar en la Asamblea General en Julio de 2009 sobre dicho informe parece indicar que, en un futuro, las cosas podrían ser de otra manera. Así, el presidente de la Asamblea General señalaba que “[...] el concepto de la responsabilidad de proteger puede seguir evolucionando hasta convertirse en una norma del derecho internacional consuetudinario en todo el sentido de la palabra. Afirmar que esa norma ya existe, corresponde decidirlo, en última instancia a este órgano. [...] De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General es el órgano que desarrolla el derecho internacional”^{lxxviii}. Ante estas palabras, parece que queda aún mucho por decir en torno a la responsabilidad de proteger y sólo el tiempo podrá marcar cuál es el futuro de la figura.

-
- ⁱ KLAPAN, M.: *System and Process in International Politics*, John Wiley and Sons, New York, 1957.
- ⁱⁱ SERENI, A.P.: *Diritto Internazionale (Vol.IV: Conflitti Internazionali)*, Milano, 1965.
- ⁱⁱⁱ GARCÍA GONZÁLEZ, J. I.: “Crisis y gestión militar de crisis en la Unión Europea: el camino hasta la actualización de la estrategia europea de Seguridad”, en *UNISCI Discusión Papers*, nº 19 (Enero/January 2009), p. 240.
- ^{iv} SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): La solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp.884-904.
- ^v DALLANEGRA PEDRAZA: “Modelos de Resolución de Conflictos Internacionales (Método “Transformación”)”, *Working Paper N°08*, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- ^{vi} Ver: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *Derecho Internacional y Crisis Internacionales*, Iustel, Madrid, 2005, pp.103-122.
- ^{vii} Vid. OROZCO, G.: “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones internacionales”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, 2006, p. 169.
- ^{viii} Vid. PÉREZ DE ARMIÑO, K.: “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 76, Enero 2006, pp. 60-61.
- ^{ix} *Ibid.*
- ^x Sobre las nuevas perspectivas en torno a la seguridad puede consultarse, entre otros: ABBOTT, C., ROGERS, P. & SLOBODA, J.: “Respuestas Globales a amenazas globales. Seguridad Sostenible para el siglo XXI”, *Documento de Trabajo FRIDE*, septiembre 2006; MARCOS DEL CANO, A. M.: “La seguridad jurídica: su configuración actual” en *Libro Homenaje al Prof. G. Peces-Barba Martínez*, (en prensa); OROZCO, G.: “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones internacionales”, op. cit.; ORTEGA, M.: *Building de Future. The EU’s contribution to global governance*, Chaillot Paper nº 100, Institut d’Études de Sécurité, April 2007; PERAL, L.: “Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción”, *Documento de trabajo*, FRIDE, octubre 2005; PÉREZ DE ARMIÑO, K.: “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, op. cit.; SANJOSÉ GIL, A.: “Algunas reflexiones sobre el informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, en *REEL*, vol. 9, 2005; Serra Rexach, N.: “Introducción”, en *Panorama Estratégico 2006/2007*, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 11-25; TERÁN ELICES, J. M.: “La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico”, en *Panorama Estratégico 2006/2007*, op. cit., pp. 29-66.
- ^{xi} Vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 51-102; MOITA, M.: “Desafíos para las operaciones de paz”, en *FRIDE Comentario*, noviembre 2006.
- ^{xii} SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): La solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp.884-904.
- ^{xiii} ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (III): medios de arreglo de carácter jurisdiccional (I): cuestiones generales y tribunales especializados”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp.905 y ss.
- ^{xiv} Artículo 33 párr.1º de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Sobre este principio, ver: *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, Office of Legal Affairs, Codification Division of the United Nations, New York, 1992, p.7.
- ^{xv} Sobre la negociación, ver: LACHS, M.: “International Law, Mediation and Negotiation”; en O’CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.55-70; MERRILLS, J.G.: *International Dispute Settlement*, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp.3-26; SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas...op.cit., pp.888-889; SOHN, L.B.: “The Future of Dispute Settlement”, *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp.1122-1123.
- ^{xvi} Sobre los Buenos oficios, ver: RAMCHARAN, B.G.: “The Good Offices of the United Nations Secretary”, en O’CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.71-82; SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas...op.cit., pp.889-

890; SOHN, L.B.: “The Future of Dispute Settlement”, *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, p.1123.

^{xvii} Sobre la mediación, ver: MERRILLS, J.G.: *International Dispute Settlement*, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp.27-42; PRINCEN, TH.: “International Mediation”; en O’CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.83-104; SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas...op.cit., pp.889-890; SOHN, L.B.: “The Future of Dispute Settlement”, *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp.1123-1124.

^{xviii} Sobre la conciliación, ver: CHENEY HYDE, CH.: “The Place of Commissions of Inquiry and Conciliation Treaties in the Peaceful Settlement of International Disputes”, en O’CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.105-120; MERRILLS, J.G.: *International Dispute Settlement*, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp.59-79; SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas...op.cit., pp.891-893; SOHN, L.B.: “The Future of Dispute Settlement”, *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp.1124-1125.

^{xix} Sobre la investigación, ver: CHENEY HYDE, CH.: “The Place of Commissions of Inquiry and Conciliation Treaties in the Peaceful Settlement of International Disputes”, en O’CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.105-120; JIMÉNEZ GARCÍA, F.: “Las Comisiones Internacionales de Investigación: Caso de Darfur (Sudán)”, en GONZALO QUIROGA, M. (Ed.): *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinaria*, Dyckinson, Madrid, 2006, pp.291-306; MERRILLS, J.G.: *International Dispute Settlement*, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp.43-58; SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Procedimientos de aplicación de las normas...op.cit., pp.891-893; SOHN, L.B.: “The Future of Dispute Settlement”, *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, p.1124.

^{xx} Vid. Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de Posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, Doc. A/50/60- S/1995/1, de 25 de enero de 1995, párrafo 47.

^{xxi} Vid. EVANS, G.: “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, en *Wisconsin International Law Journal*, vol. 24, n. 3, 2006, pp. 706 y ss. Para J. Garrigues, “la decisión de la OTAN de intervenir en Kosovo sin autorización del Consejo de Seguridad representó el momento más significativo del debate”; vid. GARRIGES, J.: “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, <http://www.fride.org/publicacion/298/la-responsabilidad-de-proteger-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz>, p. 160. (Incluir Cervell en Blanc)

^{xxii} Para un análisis más amplio de estas cuestiones nos remitimos al estudio ya realizado en DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, Madrid, Universitat, 2005 y *Las acciones armadas por razones humanitarias: ¿Hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

^{xxiii} DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, op. cit., p. 23; GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, en *REEI*, vol. 11, 2006 (www.reei.org).

^{xxiv} Vid. UN Doc. A/54/20 (2000), par. 48. *The Responsibility to Protect (R2P). Moving the Campaign Forward*, Human Rights Center, University of California, Berkeley, 2007, p. 9; BOGLIOLO, L.: “The Responsibility to Protect and the Legality of Using Force”, en *Revue de la Sécurité Humaine*, vol. 8, Spring 2009, p. 19; EVANS, G.: “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, op. cit., p. 707; MACFARLANES, S. N.; THIELKING, C. J. & WEISS, T. G.: “The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?”, en *Third Worlds Quarterly*, Vol. 25, nº. 5, 2004, p. 978; GARRIGES, J.: “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, op. cit., p. 160. En esta línea, y tal como señala Garrigues, la Comisión Internacional Independiente de Kosovo, subrayaba en su informe que “la experiencia de la intervención de la OTAN en Kosovo sugiere la necesidad de llenar el vacío entre la legalidad y la legitimidad. La Comisión cree que ha llegado la hora de que se presente un marco de principios para la intervención humanitaria que pueda guiar las futuras respuestas a catástrofes humanitarias inminentes y que puedan servir para evaluar llamamientos para la intervención humanitaria”; *ibid.*, p. 161.

^{xxv} UN Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

^{xxvi} UN Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

^{xxvii} UN Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005. Vid. ARREDONDO, R.: “La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos”, en ARREDONDO, R.; RODRÍGUEZ, G. M. A.; SERBIN, A.: *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil*, Documentos

CRIES, 2011, p. 7; EVANS, G.: “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, op. cit., pp. 712 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, op. cit., pp. 10-13.

^{xxviii} Vid. ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, Diciembre 2001, pp. 11 y 12. Asimismo, el informe se ocupa de los diferentes argumentos a favor del cambio terminológico en las páginas 17 y 18.

^{xxix} SOLANA, J.: “Introducción”, en *Revista de Occidente*, nº 236-237, Enero 2001, p. 13.

^{xxx} BLOKKER, N. “The Law on the Use of Force and the Responsibility to Protect: Straitjacket or Life Jacket?”, en *Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect* (Ed. ESPÓSITO, C. & ALMQVIST, J.), Working Paper, September 2005, FRIDE (www.fride.org), p. 13.

^{xxxi} EVANS, G.: “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, op. cit., p. 708

^{xxxii} En este momento utilizaremos indistintamente ambos términos si bien en otros trabajos hemos diferenciado entre ambas figuras por referencia a los objetivos perseguidos por la acción militar; tampoco nos haremos eco de la diferencia terminológica aplicada por algunos autores por relación a la existencia o no de autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Vid. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, op. cit.; *Las acciones armadas por razones humanitarias: ¿Hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica*, op. cit., 2006; “From Kosovo to Iraq. A New Right of Pro-Human Rights intervention?”, en *The New Challenges of Humanitarian Law in armed conflicts*, Martinus Nijhoff, 2005, pp 61-91; “¿El fin de la soberanía nacional?: el derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos. Breves reflexiones”, en *Revista de Derecho UNED*, nº 1, 2006, pp. 113-168.

^{xxxiii} Vid. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, op. cit., pp. 99-100. En este sentido, cómo ha señalado J. M. Bautista, la intervención humanitaria o de humanidad “entraba en juego únicamente cuando se producen violaciones masivas de los derechos humanos de una población o de una parte de ésta. [...] no debía activarse ante violaciones esporádicas y aisladas”. Así entendida, la intervención humanitaria podía entenderse como “un primer límite establecido sobre el Estado en el tratamiento de sus propios súbditos”. (“La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la “seguridad y la paz” internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones”, en *REEI*, vol. 16, 2008, www.reei.org).

^{xxxiv} Vid. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, op. cit., pp. 115-116.

^{xxxv} *Ibid.* p. 116.

^{xxxvi} *Ibid.* pp. 116-117. Ver también BAZYLER, M. J.: “Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of atrocities in Kampuchea and Ethiopia”, en *Stanford Journal of International Law*, vol. 23 (3), summer 1987, pp. 600-601; VERWEY, W. D.: “Humanitarian Intervention under International Law”, en *NILR*, vol. 32 (3), 1985, p. 370.

^{xxxvii} DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “operación libertad para Irak”*, op. cit., pp. 119-122.; también BETTATI, M.: “Un droit d’ingérence?”, en *RGDIP*, T. 95 (3), 1991, p. 651; VERWEY, W. D.: “Humanitarian Intervention under International Law”, op. cit., p. 418.

^{xxxviii} ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, diciembre de 2001, p. 16.

^{xxxix} *Ibid.* p. 36.

^{xl} *Ibid.* p. 36.

^{xli} *Ibid.* p. 37.

^{xlii} *Ibid.* p. 37.

^{xliiii} *Ibid.* p. 38.

^{xliv} Vid. GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, op. cit., p. 8.

^{xlv} CERVELL HORTAL, M. J.: “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (Coord. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.), AEPDIRI/IUSTEL/UNIVERSIDAD DE LA RIOJA, 2010, p. 489.

^{xlvi} Vid. DELLER, N.: “UN Reform and the Responsibility to Protect 2005: The Year of Reform”, June 2005, www.fride.org, p. 2. En este sentido, el Informe elaborado por el Human Rights Center de la Universidad de California señalaba: “R2P’s biggest innovations involve changing the paradigm of civilian protection from a right to a responsibility, and legitimizing the use of force as a last resort, the responsibility to protect encompasses the responsibility to prevent, the responsibility to react, and the responsibility to rebuild, thereby ensuring sustainable and lasting peace for the world’s citizens whose lives are jeopardized by mass atrocities”; vid. *The Responsibility to Protect (R2P). Moving the Campaign Forward*, op. cit., p. 9

^{xlvii} Vid. ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, diciembre 2001, p. 37.

^{xlviii} Vid. ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, op. cit., pp. 57-60.

^{xlix} BLOKKER, N. “The Law on the Use of Force and the Responsibility to Protect: ...”, op. cit., p. 12.

^l Vid. DELLER, N.: “UN Reform and the Responsibility to Protect 2005: The Year of Reform”, op. cit., p. 4.

^{li} Vid. ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, op. cit., pp. 57-60.

^{lii} BLOKKER, N. “The Law on the Use of Force and the Responsibility to Protect: ...”, op. cit., p. 14.

^{liii} *Ibid.*, p. 13.

^{liv} *Ibid.*

-
- lv Vid. UN Doc. A/RES/60/1, párrafo 138.
- lvi Ibid., párrafo 139.
- lvii Vid. ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, diciembre 2001, p. 37. Al respecto vid. ARREDONDO, R.: “La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos”, op.cit., p. 9.
- lviii ICISS: *La Responsabilidad de Proteger*, diciembre 2001, p. 37.
- lix UN Doc. A/RES/60/1, párrafo 139.
- lx GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: ...”, op. cit., p. 13.
- lxi Vid. UN Doc. A/60/PV.8, p. 50.
- lxii Garrigues se hace eco de estas posturas contrapuestas y del efecto del apoyo respecto de la responsabilidad de proteger por Estados como Canadá y la mayor parte de los Estados de América Latina y África. Vid. GARRIGES, J.: “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, op. cit., pp. 162-164; vid. también, EVANS, G.: “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, op. cit., p. 715; GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: ...”, op. cit., p. 12.
- lxiii Vid. CERVELL HORTAL, M. J.: “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, op. cit., p. 484.
- lxiv UN Doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009, par. 10.
- lxv UN Doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009, párrafo 4.
- lxvi ARREDONDO, R.: “La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos”, op. cit., p. 9.
- lxvii UN Doc. A/63/677, 12 de enero de 2009, par. 11.
- lxviii Vid. UN Doc. A/63/677, 12 de enero de 2009, párrafos 62 y 63.
- lxix LORTIE, M.: “La Responsabilidad de Proteger y la Reforma de la ONU: El compromiso de Canadá”, junio 2005, www.fride.org, pp. 2 y 3.
- lxx En esta línea, C. Stahn se pregunta “How can a concept that is labeled as a “new approach” and a “re-characterization” of sovereignty in 2001 turn into an emerging legal norm within the course of four years, and into an organizing principle for peace and security in the UN system one year later?”, llegando a la siguiente conclusión “None of the four documents in which responsibility to protect has been treated indepth can be regarded as generating binding international law under the classic sources of international law set forth in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice (ICJ)”; vid. STAHN, C.: “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 101, N°. 1 (Jan 2007), p. 101.
- lxxi Vid. MANCINI, M.: *Report of the Conference “New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population”*, Document IAI 11/03, p. 7. En la misma línea, WEISS señala que podemos hablar de una norma consuetudinaria emergente; vid. WEISS, T. G.: “R2P after 9/11 and the World Summit”, en *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 24, No. 3, (<http://hosted.law.wisc.edu/wilj/issues/24/24.html#issue3>), p. 743. En esta línea, nos parece interesante recordar las palabras mantenidas por los Prof. Sobrino y Abad en torno a la formación del Derecho Internacional en su estudio “Reflexiones sobre la formación del Derecho Internacional en un escenario mudable”: “A diferencia del proceso consuetudinario tradicional, en el que la práctica se iniciaba sin conciencia alguna de la obligación por parte del Estado, el elemento material presente se adapta a una aspiración normativa de la Comunidad Internacional, fundamentalmente en aquellos casos en que la convicción estatal ha sido declarada en un foro universal”. No obstante, señalan los autores que “muchas declaraciones que bien podrían asemejarse a una genuina expresión de *opinio iuris*, claro está, desde el mero punto de vista formal que puede otorgar una apariencia, parecen quedarse después en nada”; Vid. SOBRINO HEREDIA, J. M. & ABAD CASTELOS, M.: “Reflexiones sobre la formación del Derecho Internacional en un escenario mudable”, en *ADI*, vol. 17, 2001, pp. 200 y 203).
- lxxii UN Doc. A/59/565, párrafo 2003; BLOKKER, N. “The Law on the Use of Force and the Responsibility to Protect: ...”, op. cit., p. 12; MANCINI, M.: *Report of the Conference “New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population”*, op. cit., p. 7.
- lxxiii Vid. *The Responsibility to Protect (R2P). Moving the Campaign Forward*, op. cit., p. 10: “In just five short years, a remarkably brief time in the history of ideas, the responsibility to protect concept evolved from a gleam in an international commission’s eye, to what now has the pedigree to be described as a broadly accepted international norm, and one with the potential to evolve further into a rule of customary international law”. En la misma línea, véase WEISS, T. G.: “R2P after 9/11 and the World Summit”, op. cit., p. 743.
- lxxiv **Incluir Ferrer pp. 221 y ss.**
- lxxv GARCÍA PÉREZ, R.: “La “responsabilidad de proteger”: ...”, op. cit., p. 13. En este sentido, y siguiendo a Carlos Espósito, el autor ve difícil que la responsabilidad de proteger se considere por parte de los Estados como una obligación jurídica; ibid., p. 14.; ESPÓSITO, C.: *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*, FRIDE, 2005, (www.fride.org), p. 11.
- lxxvi UN Doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009, párrafos 2 y 3.
- lxxvii Vid. CERVELL HORTAL, M. J.: “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, op. cit., p. 491.
- lxxviii UN Doc. A/63/PV.97, p. 3.