

Cuaderno crítico núm 12

Asunto: Derecho internacional

Una colección del Programa Derechos humanos



Centro Europa - Tercer Mundo
Rue J.-C. Amat 6
CH - 1202 Ginebra
Tel.: +41 (0)22 731 59 63 - Fax: +41 (0)22 731 91 52
Email: contact@cetim.ch - Website: www.cetim.ch

Diciembre 2013

URL: http://cetim.ch/es/publications_cahiers.php

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿PROGRESO O RETROCESO DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO?

Por Melik Özden

Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU

y

Maëli Astruc

Master en derecho internacional público

INTRODUCCIÓN

Tal como se encuentra definida en numerosos escritos, la “responsabilidad de proteger” (R2P, abreviación en inglés) sería una fórmula “más elaborada” de la teoría de “la injerencia humanitaria”, o del “derecho de injerencia”, considerada por algunos como una de las últimas evoluciones del derecho internacional público de los años 2000. Según esta teoría, la soberanía del Estado desaparecería ante el principio de respeto de los derechos fundamentales de su población. Algunos consideraban que esta idea era innovadora, y los hay que incluso proclaman un nuevo orden humanitario internacional.

Sin embargo, una retrospectiva histórica, sin remontarnos hasta Bizancio¹ sino sólo hasta el siglo XIX, pone una pega a esta teoría. “La intervención humanitaria”, principio ampliamente teorizado y medianamente practicado, constituye una premisa para estos derechos de injerencia o esta “responsabilidad de proteger”. Además, poner esta teoría de nuevo en escena, ¿no anunciaría más bien un retroceso del derecho internacional público? Parece, pues, necesario estudiar dicha teoría y las razones por las que se abandonó desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas.

¹ En este sentido, léase Baron Michel De Taube, “L'apport de Byzance au développement du droit international Occidental”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, (I), 1939, p.305.

I. REPASO HISTÓRICO

A) Teoría de “la intervención humanitaria” en el siglo XIX

Se define “la intervención humanitaria” como una “*presión de uno o varios gobiernos extranjeros sobre otro gobierno para llevarle a modificar sus prácticas arbitrarias con respecto a sus propios ciudadanos*”². No obstante, esta definición es un poco demasiado amplia en el marco de este cuaderno, dado que puede cubrir simples presiones diplomáticas que no atentan a la integridad territorial y a la soberanía de un Estado. Así pues, conviene restringir esta definición al recurso a la coerción armada de uno o varios Estados contra un tercer Estado, ya que los teóricos de ese momento sólo aluden a este medio de presión como puesta en práctica de la “intervención humanitaria”³. Es fácil ver el vínculo entre esta última y el “derecho de injerencia humanitaria” o la “responsabilidad de proteger”. Sin embargo, siendo un concepto estrechamente ligado al contexto histórico del que surgió, es indispensable trazar brevemente su perfil.

1. El contexto de la utilización de esta teoría

En el siglo XIX (justo antes de la creación de la Sociedad de Naciones), el recurso a la fuerza era una práctica usual, generalizada y no prohibida en derecho internacional, y la noción de Estado no se aplicaba más que a las “Naciones civilizadas”, es decir a Europa y sus aliados, en particular los Estados Unidos. Esta sociedad europea “civilizada” adoptó desde principios del siglo una nueva práctica en las relaciones internacionales que se supone debe garantizar la paz en su seno. Se trataba de la paz por el equilibrio gestionado a través de un entendimiento interestatal europeo, el Concierto Europeo. Los Estados europeos se ponían de acuerdo de manera diplomática en caso de conflicto. Este período refleja la alianza de estos Estados contra el vecino Imperio Otomano contra el cual se llevaron a cabo numerosas “intervenciones humanitarias”⁴.

En resumen, el principio de intervención humanitaria sólo será considerado como tal cuando sea llevado a la práctica por uno o varios Estado(s) europeo(s) según una concepción europea de los derechos humanos y contra Estados considerados como “no-civilizados”.

2. Justificaciones y fundamentos doctrinales

Hay que situar la construcción teórica de “la intervención humanitaria” en la continuación de la teoría de la *Guerra Justa*, desarrollada en su tiempo por Cicerón (106-43 a. C.), San Agustín (354-430 d. C.) o Francisco de Vitoria (1483-1546). Se trata principalmente de considerar que una guerra es legítima si defiende una causa noble, es decir, si el motivo detonante de la misma es moralmente aceptable. En la Edad Media, se consideraba que la expansión del cristianismo era un motivo justo para entrar en guerra, legitimándose así las cruzadas... No obstante, a menudo se consideraba legítima una intervención armada con el fin de proteger a las poblaciones oprimidas de otro Estado. Así, Hugo Grocio (1583-1645) en su célebre obra *Derecho de la guerra y de la paz* consideraba que una intervención de ese tipo era legítima “cuando la opresión es manifiesta: si algún Busuris, Falaris, Diómedes de Tracia, ejerce sobre sus súbditos crueldades que no pueden ser aprobadas por ningún hombre justo”. Del mismo modo, Emer De Vattel (consejero privado de Augusto III, Elector de Sajonia) a mediados del siglo XVIII consideraba que “(...) cualquier poder extranjero tiene

2 Georges Scelle, *Précis de Droit des Gens*, Deuxième partie, Librairie du Recueil Sirey, 1934, p. 50.

3 Elisa Pérez-Vera, “La protection d'humanité en droit international”, *Revue belge de droit international*, volumen 2, 1969, pp. 401-402.

4 En realidad, esta teoría se aplicará solamente contra el Imperio Otomano, léase David Rodogno “Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIXe siècle”, *Relations internationales* 3/2007 (n° 131), p. 9-25, www.cairn.info/revue-relations-internationales-2007-3-page-9.htm.

derecho a ayudar a un pueblo oprimido que le solicite su ayuda”⁵.

Al mismo tiempo se formó la idea de que existe una “*norma de derecho imperativo, general, obligatoria para todo Estado y todo individuo, superior a las legislaciones nacionales y a las convenciones internacionales que constituiría el derecho común humanitario*”⁶, todo ello sin olvidar el concepto de derecho natural nacido en el Siglo de las Luces o el más contemporáneo de *ius cogens*⁷.

Así, la justificación doctrinal de “la intervención humanitaria” descansa sobre el principio de que “*el gobierno que no cumple con su función al ignorar los intereses humanos de sus ciudadanos comete lo que se podría llamar una malversación de soberanía: su decisión ya no puede ser impuesta soberanamente con respecto a terceros ya que (...) los actos arbitrarios no son actos de soberanía*”⁸. En otras palabras, un Estado que cometiera violaciones graves de los derechos de su pueblo perdería su inmunidad soberana y, por esta razón, sería totalmente legítimo y totalmente lícito que un tercer Estado interviniera para poner fin a dichas violaciones.

3. Condiciones de su puesta en práctica

Los teóricos de inicios del siglo XX también intentaron dar forma a la legitimidad de esta intervención. Así pues, hay que estudiar en primer lugar el contenido de esta norma superior, imperativa y que se impone a los Estados. Se trata, según A. Rougier del “derecho humano” en nombre de la universalidad de estos derechos⁹. Siempre según este autor, se justifica una intervención humanitaria sólo por la violación de tres derechos humanos: el derecho a la vida¹⁰, el derecho a la libertad, entendido principalmente como la prohibición de la esclavitud y la servidumbre¹¹, y el derecho a que los dos precedentes estén garantizados, es decir el derecho a la legalidad¹².

En segundo lugar, hay que tomar en consideración la naturaleza de dicha violación. La violación de los derechos humanos tiene que ser imputable al poder público. En la práctica, parecería que sólo un ataque al derecho a la vida deriva en una intervención humanitaria. Finalmente, esta violación debe ser horrible, que hiera las conciencias. Tiene que “*consistir en crímenes especialmente indignantes, de una crueldad extrema, y que la complicidad gubernamental deja impunes, o bien en masacres de tal naturaleza que hiera la conciencia de la humanidad. En general serán el exceso de injusticia y de crueldad los que hieran profundamente nuestras costumbres y nuestra civilización*”¹³.

Para la mayor parte de los teóricos, las personas protegidas son toda la población, sin distinción de raza, cultura, sexo, religión... Sin embargo, parece que los teóricos anglosajones estiman desde esta época que la intervención no se aplicaría más que para poblaciones residentes en países “amigos”, es decir principalmente las poblaciones “próximas” culturalmente¹⁴.

En tercer lugar, conviene preguntarse cuales son las entidades que pueden intervenir directamente

5 E. De Vattel, in Juanita Westmoreland-Traoré, « Droit humanitaire et droit d'intervention », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2003-2004 volumen 34, p. 161.

6 Antoine Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », XVII, *Revue Générale de Droit International Public*, 1910, pp. 478-479.

7 Normas imperativas del derecho internacional (véase el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969).

8 A. Rougier, op.cit, pp. 495-496.

9 Ibid, p. 515.

10 Ibid, p. 517.

11 Ibid, p. 518-521.

12 Ibid, p. 521-523.

13 Elisa Pérez-Vera, op.cit., p. 418.

14 Ibid, p. 411.

para hacer cesar las violaciones. En ese momento, los teóricos designaron a los Estados dotados de “la mayor autoridad”, es decir las grandes potencias europeas coloniales y los Estados Unidos¹⁵. No obstante, una intervención estatal deja siempre dudas sobre sus motivos humanitarios, motivos más inconfesables siendo a menudo la causa real de un recurso a la fuerza armada contra otro Estado. Por lo tanto, para que esta intervención sea considerada como legítima es primordial que esta no sea interesada. Pero la búsqueda de criterios, o más bien de índices que demuestran ese desinterés es bastante laboriosa. El indicador que se cita más a menudo es el carácter colectivo de la intervención, considerado por algunos como un criterio indispensable para la legalidad de la intervención. Sin embargo, no es extraño que varios Estados con intereses concordantes se pongan de acuerdo para recurrir a la fuerza armada contra un tercer Estado. Así *“puede darse que el elemento colectivo sólo aporte una diferencia cuantitativa y no cualitativa con la intervención individual más injusta.”*¹⁶

E. Pérez-Vera subraya también la gran importancia, ya en esa época, que reviste la opinión pública en tanto que medio de presión sobre los Estados, que puede incitarles a intervenir, pero al mismo tiempo relativiza su independencia y el rol que juegan los poderes mediáticos para darle forma¹⁷.

Finalmente, es primordial que esta intervención responda a ciertas exigencias. En primer lugar, debe ser un último recurso, tras agotar otras vías de presión. Asimismo, esta intervención debe estar circunscrita, tanto en lo que se refiere al tiempo, como al espacio y a los medios. Dicho de otra forma, la intervención no debe sobrepasar lo que es estrictamente necesario para proteger a la población civil bajo pena de constituir verdaderamente un ataque a la integridad territorial del Estado¹⁸.

4. Límites teóricos

El principal límite teórico al concepto de la “intervención humanitaria” deriva de la imposibilidad de probar el desinterés total de uno o varios Estados en intervenir. En efecto, el carácter colectivo de la intervención nunca bastará para garantizar su carácter desinteresado, como ya se ha dicho. Es excepcional que un Estado intervenga en los asuntos de otro, con el riesgo de desestabilizar el equilibrio internacional, con otras motivaciones que la de satisfacer sus propios intereses.

A. Rougier reconoce esta debilidad cuando afirma que el concepto de humanidad “nunca será un único motivo” para intervenir ya que “desde el momento en que las potencias intervinientes son jueces de la oportunidad de su acción, estimarán dicha oportunidad desde el punto de vista subjetivo de sus intereses en ese momento”¹⁹.

La otra debilidad inherente a esta teoría es que no garantiza un derecho de las poblaciones a ser defendidas sino un derecho de los Estados a inmiscuirse militarmente en los asuntos de otro. Así, se trata de un derecho a la discreción de los Estados y no una garantía de protección efectiva de los derechos humanos de las poblaciones²⁰.

La teoría de “la intervención humanitaria” no ha sido nunca invocada como tal por un Estado. No obstante, es cierto que este desarrollo doctrinal ha influenciado mucho los Estados europeos en su práctica de injerencia en los asuntos de otro Estado. Así, se ha desarrollado una nueva práctica de intervención armada, que se sitúa en la “zona gris” entre no-intervención y una guerra abierta que se inicia con una declaración de guerra oficial²¹. Incluso los partidarios de esta “intervención

15 Ibid, p. 416.

16 Ibid, p. 417.

17 Ibid, p. 413.

18 Ibid, pp. 419-421.

19 Antoine Rougier, op.cit., p. 525.

20 E. Pérez-Vera, op.cit., p. 421

21 David Rodogno “Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIX

humanitaria” admiten que sólo unos pocos casos pueden responder a esta definición.

Las intervenciones llamadas “humanitarias” tienen en común que se dirigen sólo contra el Imperio Otomano para proteger a las poblaciones cristianas. Además, la mayor parte de ellas condujeron bien a la independencia (Grecia en 1827), bien a la autonomía de una provincia (Monte Líbano en 1860, Bulgaria en 1878) o a su anexión por otro imperio (Bosnia y Herzegovina al imperio austro-húngaro en 1878), cuestionándose así el carácter desinteresado de la intervención por parte de las potencias europeas intervinientes (en la mayoría de los casos Francia, Reino Unido o Rusia). Es cierto que estas intervenciones a veces tuvieron como efecto terminar con las masacres (aunque a menudo demasiado tarde). Pero también se plantea la cuestión de las razones de cierta inacción de las potencias europeas, sobre todo frente a las masacres de poblaciones cristianas búlgaras en 1876 y a la “masacre hamidiana” (por el nombre de un sultán otomano) de poblaciones armenias durante la última década del siglo XIX²².

En un artículo cuya lectura aporta una luz histórica esencial sobre estas intervenciones humanitarias, David Rodogno considera que el principal motivo de las intervenciones europeas contra el Imperio Otomano era el mantenimiento del orden público europeo. Si una operación era demasiado costosa o podía derivar en una guerra abierta con el Imperio, no tenía ninguna posibilidad de ser llevada a cabo²³. Este autor recuerda también que todos los Estados que habían realizado intervenciones humanitarias violaban alegremente los derechos humanos en sus territorios nacionales o en aquellos en los que ejercían su dominación colonial, considerando incluso algunos gobiernos, sobre todo el Reino Unido, la extinción de poblaciones locales²⁴ como algo “normal”, ya que estos eran “incapaces de adaptarse a una civilización 'superior'”²⁵.

Esto nos lleva a la concepción del orden internacional de los Estados europeos de esa época. Los Estados y pueblos se clasificaban según una escala de avance en la “civilización” en cuya cima se encontraban los países europeos. De este modo, el sistema político europeo se consideraba superior y las numerosas intervenciones contra el Imperio Otomano así como las presiones sobre este para que modificara su orden jurídico interno no tenían otro objetivo más que llevar la “civilización” a este Estado “bárbaro”²⁶. Finalmente, el autor afirma que “*las Potencias europeas no tenían, pues, que justificar sus acciones frente a una entidad 'bárbara' como el Imperio Otomano. El principio de la no-intervención en los asuntos internos de un Estado soberano no se aplicaba a los Estados 'inferiores' 'bárbaros' o 'salvajes'.*”²⁷

Así, el ancestro del “derecho de injerencia humanitaria” y de la “responsabilidad de proteger” tiene muchas lagunas desde un punto de vista tanto teórico como práctico. La imposibilidad teórica de probar el desinterés de un Estado y la ausencia en la práctica de la manifestación de este desinterés son dificultades a las que también se enfrentan los principios de injerencia humanitaria y de “responsabilidad de proteger” (véase más adelante). A pesar de que la clasificación racista y arbitraria de los Estados y los pueblos en una escala que iba de “bárbaros” a “civilizados”, así como la exportación y la importación del sistema de estos últimos al resto del mundo como misión civilizadora, hoy en día están superadas -al menos, ya no se reivindicán-, la práctica de los Estados occidentales da que pensar ante situaciones como la retención del Presidente de Bolivia en Viena en 2013, ignorando todas las normas diplomáticas vigentes²⁸. Si bien actualmente este vocabulario

siècle”, *Relations internationales*, 3/2007, núm. 131, p.11.

22 No confundir con las masacres de poblaciones armenias en territorio turco consideradas hoy en día como genocidio, que tuvieron lugar entre 1915 y 1916.

23 D. Rodogno, op.cit., pp. 22-23.

24 Especialmente los Amerindios o los aborígenes de Tasmania.

25 D. Rodogno, op.cit., p. 11.

26 Ibid. pp. 23-24.

27 Ibid. p. 23.

28 Cf. artículo de Evo Morales titulado “Yo Presidente de Bolivia, secuestrado en Europa”, *Le Monde Diplomatique*, agosto de 2013, <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/08/MORALES/49552>

odioso ya no se utiliza, es indispensable reflexionar sobre las repercusiones modernas de esta concepción, sobre todo la voluntad de imponer un sistema político y (especialmente) la economía neoliberal en todo el planeta²⁹.

Si bien el concepto de “intervención humanitaria” desapareció con la paz entre países europeos, la creación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 debería haber relegado tales consideraciones a los anales de la historia. Sin embargo, el período de 1980-1990 vio nacer con fuerza una nueva ola de defensas a favor de la injerencia armada con el fin de proteger a las poblaciones civiles, por mediación del concepto pretendidamente innovador de “injerencia humanitaria” (véase más adelante). Antes de abordar esto, hay que hablar brevemente del aspecto innovador de la Carta de la ONU que revolucionó la visión de las relaciones internacionales.

B) La creación de la ONU y los principios de la Carta

La ONU fue creada en 1945 por parte de las potencias vencedoras tras la Segunda Guerra Mundial para evitar que la humanidad cayera en la barbarie como había sucedido durante dicha guerra (60 millones de muertos, sin hablar de indecibles destrucciones y sufrimientos). Esta filosofía se refleja claramente en su Carta, que reside en el texto central e innovador que regula las relaciones entre los Estados miembros de la ONU³⁰. Esta última prevé sustancialmente entre sus fines: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (art. 1).

Es de destacar que el derecho a la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta ha constituido la base jurídica y política del proceso de descolonización que ha visto nacer más de 60 nuevos Estados en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de una conquista histórica de los pueblos colonizados, incluso si esto concuerda con la voluntad de ciertas potencias internacionales de hacer estallar los “cotos privados” de los imperios coloniales de esa época (europeas principalmente). La llegada de estos nuevos Estados hizo posible la creación del Movimiento de los países No Alineados y reforzó el derecho a la autodeterminación, proclamado en una Declaración de la Asamblea General de la ONU que estipula entre otras cosas que: *“La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de*

29 Véase sobre todo el documento “The National Security Strategy of the United States of America” (“La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América”), 2002, disponible en el vínculo: www.state.gov/documents/organization/63562.pdf, p.4: *“Los Estados Unidos alientan el avance de la democracia y una política de apertura económica (...), porque son los mejores fundamentos para una estabilidad nacional y un orden internacional. Resistiremos firmemente a las agresiones de otras grandes potencias, incluso si reconocemos sus búsquedas pacíficas de prosperidad, comerciales y de evolución cultural. Finalmente, los Estados Unidos utilizarán esta oportunidad para diseminar los beneficios de la libertad a través del mundo. Trabajamos activamente para aportar esperanza a la democracia, al desarrollo, al libre mercado y al libre cambio en los cuatro rincones del mundo.”*

30 Para mayor información y análisis, consultar en particular las publicaciones del CETIM sobre la ONU, *ONU : droits pour tous ou loi du plus fort ? Regards militants sur les Nations Unies*, Samir Amin, Robert Charvin, Jean Ziegler, Anne-Cécile Robert et al., 2005, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/115/onu-droits-pour-tous-ou-loi-du-plus-fort-regards-militants-sur-les-nations-unies ; *Sortir le Droit international du placard*, Monique et Roland Weyl, 2008, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/162/sortir-le-droit-international-du-placard ; *Le droit international et les puissances occidentales. Tentatives de liquidation*, Robert Charvin, 2013, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/182/le-droit-international-et-les-puissances-occidentales-tentatives-de-liquidation

la paz y de la cooperación mundiales.”³¹ Es decir, que los principios de igualdad soberana de los Estados, de no injerencia y de no intervención revisten una importancia particular para los pueblos que han conocido la dominación colonial y la explotación bajo todas sus formas.

1. La igualdad soberana de los Estados

La Carta valida el concepto de soberanía como atributo esencial del Estado, pero va más lejos con el reconocimiento expreso de la igualdad soberana de todos los Estados de la ONU en su artículo 2.1: “*La Organización [ONU] está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*” Siendo la igualdad soberana la base de las relaciones internacionales, la antigua concepción racista de pirámide de las civilizaciones ya no tiene razón de ser, lo cual excluye formalmente la posibilidad de una intervención llamada “humanitaria”. Además, la igualdad soberana confirma los dos principios esenciales consiguientes a la soberanía estatal como son el principio de **no injerencia** y el principio de **no intervención** en los asuntos internos de otro Estado.

2. El principio de no injerencia

El principio de no injerencia puede definirse como la prohibición hecha a toda entidad (Estado u organización internacional) de intervenir en la política interna de un tercer Estado. Este principio se distingue de la no-intervención por su carácter más amplio, ya que una injerencia puede tomar formas distintas a la de una intervención armada. Así, el apoyo financiero a una resistencia armada, el debilitamiento económico, los actos de terrorismo son también formas de injerencia proscritas en derecho internacional.

El principio de no injerencia está incluido en varias declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre todo la llamada *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*³², y también y sobre todo en la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*³³, que enuncia especialmente que “*Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro*”. Por otra parte, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) en el asunto de las “*actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en su contra*” dijo que el principio de no-intervención era un principio de derecho consuetudinario que pone en juego el derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin injerencia externa³⁴.

3. El principio de no-intervención

El principio de no intervención está perfectamente definido en la Carta de las Naciones Unidas que dispone en su artículo 2.4 que “*Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*”. Por lo tanto la aparición de la ONU ha llevado a la

31 Cf. Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 14 de diciembre de 1960.

32 Cf. A/RES/2131(XX) de 21 de diciembre de 1965.

33 Cf. A/RES/2625(XXV) de 24 de octubre de 1970.

34 “*Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en su contra*” (Nicaragua c. Estados Unidos de América), auto, TIJ. Recopilación 1986, § 202: “*El principio de no intervención pone en juego el derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin injerencia externa; aunque los ejemplos de ataques a este principio no sean raros, el Tribunal estima que forma parte integrante del derecho internacional consuetudinario.*”

prohibición no sólo de la utilización sino también de la amenaza de utilizar la fuerza armada, ambas prohibidas en derecho internacional. Este principio se recuerda muchas veces, sobre todo en la “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” antes mencionada.

Del mismo modo, el TIJ, desde 1949 en el auto sobre el Estrecho de Corfú, critica con rotundidad las intervenciones pasadas:

“El Tribunal no puede admitir dicho sistema de defensa. El pretendido derecho de intervención no puede ser considerado más que como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, dio lugar a abusos muy graves y que no sabría, sean cuales fueren las presentes deficiencias de la organización internacional, encontrar ningún lugar en el derecho internacional”³⁵.

Dicho de otra manera, no es posible hacer la guerra apoyándose en la Carta; de hecho sólo se admite la resolución **pacífica** de los conflictos internacionales (Arreglo pacífico de controversias, capítulo VI). Así, las disposiciones de la Carta entierran expresamente la antigua concepción de las relaciones internacionales y por eso mismo, cualquier teoría de la intervención humanitaria.

Conviene sin embargo, recordar aquí dos ejemplos que permiten el recurso a la fuerza contenidos en la Carta, que son la legítima defensa y las acciones colectivas bajo los auspicios del Consejo de Seguridad (capítulo VII) como veremos más adelante.

4. La legítima defensa

La legítima defensa está recogida en el artículo 51 de la Carta de la ONU: “*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.*” La sola intervención armada unilateral o colectiva autorizada por el derecho internacional, aparte de una acción autorizada por el Consejo de Seguridad es una reacción a una agresión. Entonces, la única dificultad reside en el hecho de que la agresión armada no está claramente definida por el derecho internacional, dejando así una interpretación libre a los Estados.

La principal excepción a los principios de no-injerencia y de no-intervención es, pues, una acción bajo los auspicios del Consejo de Seguridad. Este órgano de las Naciones Unidas tiene como responsabilidad principal la de mantener la paz y la seguridad internacionales (artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas). La Carta de las Naciones Unidas da toda la libertad para salir de una situación que amenace la paz, rompa la paz o constituya un acto de agresión (capítulo VII). Los medios para poner solución a esta situación también son totalmente discrecionales a criterio de los miembros del Consejo, y van desde la simple recomendación a la imposición por parte de los Estados de medidas, también muy variadas. El Capítulo VII de la Carta contiene una lista no exhaustiva de medidas provisionales, graduales y no militares (artículo 41) y sólo en caso de que estas (reales o supuestas) no sean adecuadas, puede el Consejo de Seguridad recurrir a la fuerza (artículo 42).

En conclusión, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dispone de un poder exclusivo por lo que se refiere al recurso a la fuerza armada, pero esta debe proceder “de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas” (art. 24.2). Dicho esto, el Consejo tiende, tras el final de la guerra fría, a interpretar a su manera el capítulo VII de la Carta (Afganistán, ex-Yugoslavia, Iraq, Libia...). Así, dada su composición y la posibilidad de veto de sus miembros

35 “Asunto del Estrecho de Corfú”, Auto de 9 de abril de 1949, TIJ, Recopilación 1949, p. 35.

permanentes, es posible que ciertos conflictos, entrando en la esfera de los intereses de los Estados miembros permanentes, no sean jamás examinados por el Consejo, y ni siquiera sean objeto de alguna condena o intervención. Obviamente el poder considerable acordado en la Carta al Consejo de Seguridad, en particular a sus cinco miembros permanentes, es criticable y va contra el principio de la igualdad entre los miembros de la ONU. Como ya se ha destacado antes, las estructuras de esta institución fueron concebidas por los vencedores de la II Guerra Mundial correspondiendo a la relación de fuerzas de ese momento, para mantener un cierto equilibrio en un mundo bipolar entre las dos potencias mundiales de entonces (Estados Unidos y la Unión Soviética). Dichas estructuras también tenían como objetivo impedirles instrumentalizar la institución en su propio interés. Pero aunque parezca inicuo, hay que convenir que el “derecho de veto” pueda ser bienvenido para evitar una instrumentalización más allá de la ONU por ciertas potencias que se autoproclaman unilateralmente como representantes de la “comunidad internacional”.

La intervención en los asuntos de un Estado se encuentra, pues, desde un punto de vista jurídico estrictamente delimitada. En interés de mantener unas relaciones internacionales pacíficas, desde un punto de vista teórico, es imposible que se de el derecho de intervenir militarmente para proteger a la población víctima de violaciones masivas de los derechos humanos de un tercer Estado, a menos que el Consejo de Seguridad lo autorice. Sin embargo, algunas lecturas rebuscadas de la Carta de las Naciones Unidas y algunas decisiones del Tribunal Internacional de Justicia han permitido que ciertos autores consideren que la intervención en nombre de la protección de los derechos humanos está autorizada por la Carta (véase más adelante).

C) La teoría del “derecho de injerencia” humanitaria

El “derecho” o “deber de injerencia” es una teoría ligeramente distinta a aquella de la que se ha hablado antes. En efecto, no se trata sólo de intervención militar sino también de intervención humanitaria en el sentido estricto del término, es decir, de que las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o de conflictos armados puedan acceder a la ayuda humanitaria. Aquí, se prevén las intervenciones militares en dos situaciones: la protección de convoyes humanitarios o la protección de las víctimas frente a sus victimarios. Este último caso en particular corresponde a la teoría de la intervención humanitaria examinada anteriormente.

A menudo se atribuye el nacimiento del “deber de injerencia” a la obra de Mario Bettati y Bernard Kouchner³⁶. Sin embargo, son muchos los que atribuyen la paternidad de este principio al filósofo francés Jean-François Revel expuesto en un artículo de *l'Express* de junio de 1979. Pero fuera de estas polémicas, la teoría del “deber de injerencia” tiene que ser analizada con la mayor precaución. En efecto, se han hecho muchas interpretaciones distintas de este principio.

M. Bettati, por su parte, dice que el “derecho de injerencia” (la “injerencia humanitaria”) se compone de varios elementos:

- 1) *un principio de libre acceso a las víctimas de catástrofes naturales y políticas, por parte de las organizaciones que brindan el auxilio;*
- 2) *un uso eventual de la fuerza con el fin de proteger los convoyes humanitarios;*
- 3) *una posible intervención armada con el fin de proteger a las víctimas frente a sus victimarios;*
- 4) *en el caso de los dos últimos, solamente una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU puede decidir o autorizar una operación de carácter militar;*
- 5) *finalmente, se realizan progresivamente diligencias judiciales internacionales contra los responsables de los crímenes más graves con finalidades preventivas o represivas.*”³⁷

36 *Le devoir d'ingérence; peut-on les laisser mourir?*, éd. Denoël, París, 1987.

37 Mario Bettati, “Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger”, *Outre-Terre*, 2007/3, núm. 20, pp. 281-282.

No obstante, nunca ha habido consenso sobre una definición precisa del “derecho de injerencia”³⁸. Por el contrario, entre 1988 y 1990 el Consejo de Seguridad utilizó dos resoluciones sobre la asistencia humanitaria adoptadas por la Asamblea General³⁹ para intervenir militarmente en Iraq (1991), en Somalia (1992) o en la ex-Yugoslavia (1992).

Además, incluso el nombre de este concepto es controvertido. Algunos prefieren llamarlo “deber de injerencia” o incluso “derecho de asistencia humanitaria”. Esto se refuerza por el hecho de que dentro de la categoría de injerencia humanitaria se han metido casos de naturaleza totalmente distinta. Así, se han agrupado indistintamente bajo la etiqueta de “derecho de injerencia humanitaria” operaciones de asistencia humanitaria hechas por organismos de ayuda, la protección militar de convoyes humanitarios y de poblaciones por operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad, pero también intervenciones militares unilaterales llevadas a cabo por una coalición de Estados en nombre de la protección de las poblaciones civiles”. Se trata de figuras radicalmente diferentes las unas de las otras sobre todo porque se rigen por marcos jurídicos distintos. Todo ello lleva a la confusión entorno al principio de injerencia humanitaria. Así pues, conviene diferenciar estos tipos de casos que se dieron con frecuencia durante la década de 1990.

1. Las operaciones de asistencia humanitaria por parte de los organismos de ayuda

Se puede definir la asistencia humanitaria como el suministro de bienes de primera necesidad como medicinas, alimentos, vestidos, mantas etc. así como cuidados médicos a poblaciones en situación de urgencia, especialmente durante catástrofes naturales o conflictos armados. Este cuaderno se refiere en particular a las teorías sobre la protección de las poblaciones civiles durante los conflictos armados. Hay tres fuentes jurídicas que tratan sobre la asistencia a las poblaciones en situación de urgencia. Son el derecho internacional humanitario, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

El derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario “es un conjunto de normas que por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra.”⁴⁰. Los *Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales* contienen la mayor parte de las reglas que hay que respetar durante un conflicto armado, en especial, la asistencia humanitaria a los civiles. La principal debilidad del derecho internacional humanitario reside en la distinción hecha en los textos entre conflictos armados internacionales (en la mayoría de casos se trata de un conflicto entre al menos dos Estados) y conflictos armados no internacionales (a menudo una autoridad central que combate a uno o varios grupos de oposición armada en su territorio). En caso de conflicto armado no internacional, sólo se aplica el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y a su Protocolo Adicional Segundo, lo que implica una protección limitada.

Las Resoluciones del Consejo de Seguridad

Cada vez más, cuando se estima que una situación amenaza la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad hace un llamado en sus resoluciones a las partes en el conflicto para que faciliten las acciones de las operaciones de asistencia humanitaria a las personas⁴¹.

38 Juanita Westmoreland-Taoré, “Droit humanitaire et droit d'intervention”, op.cit., p. 165.

39 Se trata de las Resoluciones 43/131 de 8 de diciembre de 1988, <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/43/list43.htm> y 45/100 de 14 de diciembre de 1990, <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/45/list45.htm>

40 Véase <http://www.cicr.org/spa/war-and-law/>

41 Por ejemplo, Resolución S/ES/775 de 28 de agosto de 1992 sobre la situación en Somalia §7: “*Insta a todas las partes, movimientos y facciones de Somalia a que faciliten los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas, sus*

Igualmente, el Consejo de Seguridad considera desde ahora que poner trabas a las operaciones de asistencia humanitaria puede ser causa de que asuma la situación, tal como recuerda en su resolución 1894⁴² cuando “*reitera su voluntad de responder a las situaciones de conflicto armado en que los civiles sean objeto de ataques o se obstaculice deliberadamente la asistencia humanitaria a ellos destinada, incluso considerando la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas que tenga a su disposición de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.*” Las resoluciones del Consejo de Seguridad son de obligado cumplimiento. En caso de incumplimiento, el Consejo puede tomar la decisión de llevar a cabo operaciones para proteger la asistencia humanitaria (ver más adelante).

Las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU

La Asamblea General prevé, en dos resoluciones que tienen el mismo título de “Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares”⁴³, un principio de libre acceso a las poblaciones. Estas dos resoluciones tienen un ámbito de aplicación más amplio que las dos fuentes anteriormente citadas, y se aplican a cualquier situación de urgencia. Este punto positivo tiene en su contra un peso jurídico muy inferior al derecho internacional humanitario y a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Así, las fuentes jurídicas aplicables a la protección de las poblaciones en situación de urgencia diferirán según la causa de la urgencia: conflicto armado internacional, conflicto armado no internacional y desastre natural. Sin embargo, tienen en común el principio de responsabilidad primaria del Estado en el encauzamiento de la ayuda humanitaria por parte de las organizaciones de ayuda. Dicho esto, el recurso a la fuerza está prohibido como medio para imponer al Estado afectado el acceso de las organizaciones de ayuda a las poblaciones víctimas.

2. La protección de convoyes humanitarios y poblaciones autorizada por el Consejo de Seguridad

Como ya se ha mencionado, el Consejo de Seguridad puede asumir una situación mientras se está llevando a cabo la ayuda humanitaria, e invitar a las partes a facilitar la ayuda internacional. Sin embargo, a inicios de los años 90, en el marco de los conflictos que afectaron a Somalia y la ex-Yugoslavia, el Consejo de Seguridad fue mucho más lejos, al confiar a las operaciones de mantenimiento de la paz el mandato de proteger los convoyes humanitarios y las poblaciones en virtud del Capítulo VII de la Carta, lo que significa autorizar el uso de la fuerza armada. En efecto, en el marco del conflicto en Bosnia y Herzegovina, el Consejo de Seguridad autorizó a que “la UNPROFOR [Fuerza de mantenimiento de la paz en la ex-Yugoslavia] (...) actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, (...) en caso de que se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación (...) de los convoyes humanitarios protegidos.”⁴⁴

Igualmente, el Consejo de Seguridad autorizó en Somalia una operación de mantenimiento de la paz con el fin de proteger a los convoyes humanitarios⁴⁵. Más tarde, el Consejo incluso autorizó que una coalición de Estados interviniera militarmente con el fin de restablecer las condiciones de seguridad entorno al encauzamiento de la ayuda humanitaria⁴⁶.

organismos especializados y las organizaciones humanitarias para prestar asistencia humanitaria urgente a la población afectada de Somalia”.

42 Resolución sobre la “Protección de los civiles en período de conflicto armado”, adoptada el 16 de noviembre de 2009.

43 Véase nota 39.

44 Véase la resolución S/RES/836 de 4 de junio de 1993.

45 Cf. Resolución S/RES/751 de 24 de abril de 1992.

46 Se trata de la resolución S/RES/794 de 3 de diciembre de 1992 en la que el Consejo “(a)actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza al Secretario General y a los Estados Miembros que operen (...), para que empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para

3. Las intervenciones armadas unilaterales no autorizadas por el Consejo de Seguridad

Un último tipo de caso, a menudo incluido en la categoría “derecho de injerencia”, se refiere a las operaciones militares no autorizadas por el Consejo de Seguridad en las que el motivo que se da es la protección de las poblaciones y la mejora de la situación humanitaria.

El ejemplo que más se acerca a la teoría de “la intervención humanitaria” es sin duda el bombardeo de la capital serbia, Belgrado, del 23 de marzo al 10 de junio de 1999. Esta operación no tenía ningún fundamento jurídico, ya que el Consejo de Seguridad no había acordado dicha intervención. Se trata, pues, de una violación flagrante del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe el recurso a la fuerza armada entre Estados.

Los miembros de la OTAN que intervinieron justificaron esta operación militar por imperativos humanitarios. El Consejo de Seguridad, en varias resoluciones, cita en efecto el riesgo de desastre humanitario en Kosovo, pero el rechazo de China y Rusia a tomar medidas más coercitivas habría conducido a esta intervención unilateral⁴⁷.

Esta intervención, desencadenada tras el bloqueo del Consejo de Seguridad, llevó, según algunos a un reconocimiento consuetudinario de “la intervención humanitaria”. Hay que recordar aquí que, según la opinión de los miembros de la OTAN, esta situación era excepcional y no debería crear un precedente (véase más adelante el discurso del antiguo ministro de Asuntos Exteriores alemán J. Fischer). Sin embargo, este discurso sigue siendo hipócrita ya que responde perfectamente al adagio “haced lo que digo, no lo que hago”.

Este breve panorama de los desarrollos jurídicos y de las acciones que, según ciertas doctrinas, entran en la categoría “derecho de injerencia” demuestra que no se trata de una categoría homogénea. Se trata de situaciones diferentes, regidas por regímenes jurídicos diferentes, incluso en ciertos momentos intervenciones ilícitas en virtud del derecho internacional. Además, excepto el último caso claramente ilícito, ningún elemento juega a favor de un principio consuetudinario que autorice a los Estados (solos o en coalición) a intervenir militarmente de manera unilateral.

II. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Heredera del “derecho de injerencia”⁴⁸, la teoría de “la responsabilidad de proteger” fue elaborada por una comisión internacional llamada “La Comisión internacional de la intervención y de la soberanía de los Estados (CIISE)”, encargada por el gobierno canadiense. Constituida en 2000 y copresidida por los Sres. Gareth Evans y Mohamed Shanoun⁴⁹, esta comisión presentó en público su informe “La responsabilidad de proteger”⁵⁰ en diciembre de 2001.

Este es el concepto que se introdujo en la declaración final de la Cumbre Mundial de la ONU en 2005 (véase más adelante) y utilizado, desde 2006, por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones. Pero fue en 2011 cuando este concepto se aplicó realmente por primera vez contra Libia (véase también más adelante).

las operaciones de socorro humanitario en Somalia” (§10).

47 Para mayor información, véase <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzg3n.htm>.

48 Cf. <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-thematiques/droits-de-l-homme-État-de-droit/la-responsabilite-de-protoger/la-france-a-l-onu/dossiers-thematiques/droits-de-l-homme-État-de-droit/la-responsabilite-de-protoger/article/la-responsabilite-de-protoger>

49 Los otros miembros de la CIISE son: Gisèle Côté-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein y Ramesh Thakur.

50 “Responsabilidad de proteger”, informe de la CIISE, publicado por el *Centre de recherches pour le développement international*, Ottawa (Canada).

A) El contexto de su elaboración

El fin de la guerra fría concluyó con el hundimiento de la Unión Soviética (1991) y el debilitamiento del Movimiento de países No Alineados⁵¹, con la mayor parte de sus miembros “ahogados” bajo las restricciones de los programas de ajuste estructural, impuestos por medio de las instituciones de Bretton Woods para la devolución de su deuda externa. Los Estados Unidos se reafirmaron entonces como la única superpotencia mundial. Con la proclamación del “fin de la historia”, estos, con el apoyo de sus aliados (sobre todo europeos), intentaron deshacerse de las obligaciones de la Carta de la ONU para poder intervenir “de manera legal” donde les pareciera. El estallido de numerosos conflictos mortales, que escapaban a su control y llevaron al caos a ciertos países, necesita igualmente una respuesta no sólo política sino también jurídica, dado que no importa cual sea, la potencia necesita legitimidad para gobernar y asentar su autoridad. Sin embargo, es aún más importante cuando se trata de una potencia mundial que se ha autoproclamado como modelo de gobierno y de desarrollo (económico, social y cultural) y que no duda a imponerlo a los demás pueblos, incluso por la fuerza.

La multiplicación de intervenciones militares en la década de los 90, basadas en un discurso humanitario, pero determinados por las necesidades de las partes intervinientes, ya había desacreditado en gran medida la teoría del “derecho” o del “deber de injerencia humanitaria”. Por esta razón, había que salir de la trampa lingüística y conceptual de esta última⁵². Así lo constatan también los autores del informe de la CIISE:

*“(…) la expresión 'intervención humanitaria' no [contribuye] a hacer que progrese el debate, la Comisión [CIISE] también considera que los términos de debates anteriores, oponiendo a partidarios y adversarios de un 'derecho de intervención' por parte de un Estado sobre el territorio de otro están superados y son poco útiles. Preferimos no hablar de un “derecho de intervención”, sino más bien de una “responsabilidad de proteger.”*⁵³

Estos elementos se conjugan con la voluntad de Kofi Annan, ex-Secretario General de la ONU (1997-2006), que asistió impotente al genocidio de Rwanda (1994) cuando era Secretario General Adjunto a las operaciones de mantenimiento de la paz (entre las cuales, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda, creada seis meses antes de que estallara el genocidio...)⁵⁴, voluntad de empujar a los Estados Miembros de la ONU a reaccionar a toda costa frente a dichos elementos. En efecto, su llamado a la Asamblea General de la ONU en 1999 y 2000 resume muy bien su voluntad de espíritu:

*“... si la intervención humanitaria constituye efectivamente un ataque inadmisibles a la soberanía, ¿cómo debemos reaccionar frente a situaciones como aquellas de las que hemos sido testigos en Rwanda o en Srebrenica, ante violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos humanos, que van contra todos los principios sobre los que se basa nuestra condición de seres humanos?”*⁵⁵

51 Creado por iniciativa de antiguos líderes de países colonizados como por ejemplo Jawaharlal Nehru (India), Ahmed Soekarno (Indonesia), Zhou Enlai (China), Adbel Gamal Nasser (Egipto) y Josip Broz Tito (Yugoslavia), este movimiento nació formalmente tras la Conferencia de Bandung (Indonesia, abril de 1955) que, condenando todo tipo de colonialismo e imperialismo, elaboró diez principios entre los que figuran “el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre todos los pueblos, el respeto a la Carta de las Naciones Unidas en materia de defensa y solución de conflictos de manera pacífica”, cf. <http://www.linternaute.com/histoire/motcle/2036/a/1/1/non-alignes.shtml>. Véase también en este sentido, la publicación del CETIM titulada *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?* Tamara Kunanayakam et al., PubliCetim núm. 30, CETIM, Ginebra, 2007, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/155/quel-developpement-quelle-cooperation-internationale

52 Citado por Nils Andersson en su artículo “Entre droit d'ingérence et devoir de protéger, où passe la frontière?”, publicado en *Responsabilité de protéger et guerres 'humanitaires'. Le cas de la Libye*, éd. L'Harmattan, París, 2012, p. 55.

53 Cf. Informe CIISE, § 2.4.

54 Véase, entre otros http://rwandadelaguerraugenocide.univ-paris1.fr/wp-content/uploads/2010/01/Annexe_48.pdf

55 Citado en el informe CIISE, pp. VII-VIII.

En el fondo, K. Annan deseaba “una interpretación ampliada del artículo 51 (capítulo VII) de la Carta de las Naciones Unidas”⁵⁶, para permitir que el Consejo de Seguridad interviniera militarmente “de manera legal”.

B) El concepto

Partiendo del “derecho de intervención humanitaria”⁵⁷, la teoría de la “responsabilidad de proteger” aspira a conceptualizar y a “legalizar” la intervención militar contra un Estado determinado con el fin de proteger a las poblaciones amenazadas en sus territorios. Los dos principios fundamentales de esta teoría se formulan de la siguiente manera:

*“ 1) La soberanía de los Estados implica una responsabilidad, y al propio Estado le corresponde, esencialmente, la responsabilidad de proteger a su gente. 2) Cuando una población sufre gravemente las consecuencias de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el fracaso de sus políticas y mientras el Estado en cuestión no está dispuesto o no puede poner fin a estos sufrimientos o a evitarlos, la responsabilidad internacional de proteger predomina sobre el principio de no intervención.”*⁵⁸

Los autores de este concepto precisan además que:

*“El tipo de intervención del que tratamos en este informe designa las medidas tomadas contra un Estado o contra sus dirigentes, sin su consentimiento, con finalidades presentadas como humanitarias o protectoras.”*⁵⁹

1. Los crímenes afectados

Según sus diseñadores, la “responsabilidad de proteger” se aplica sólo a crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, limpiezas étnicas y genocidios. Sin embargo, no hay una definición universal de dichos crímenes y hay que destacar que la mayor parte de los estatutos de tribunales internacionales (Tribunal sobre la ex-Yugoslavia, Tribunal sobre Rwanda, etc.) contienen su propia definición de estos crímenes, definiciones a las que habrá que referirse según la situación concreta. Sin embargo, con el fin de tener una idea más precisa de lo que cubren estos cuatro crímenes, es necesario hacer mención aquí de la definición dada⁶⁰ por la Corte Penal Internacional, que es

56 Véase el artículo titulado “La responsabilidad internacional de proteger: introducción y puesta en práctica, desconfianza y abuso” de Hans-Christof Von Sponeck, antiguo coordinador humanitario de la ONU en Iraq y Profesor en el Centro de Investigaciones sobre los conflictos de la Universidad de Marburg, aparecido en *International*, 1/2012, y traducido (al francés) por *Horizons et débats* en su núm. 18/19, de 7 de mayo de 2012.

57 Cf. Informe CIISE, p. VII.

58 Idem, p. XI.

59 Idem, § 1.38.

60 En vigor desde el 1 de julio de 2002, el artículo 6 del Estatuto de Roma que instituye el Tribunal Penal Internacional define el **crimen de genocidio** como sigue: “A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.”

El **crimen contra la humanidad** se define en el artículo 7 como “cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) asesinato; b) exterminio; c) esclavitud; d) deportación o traslado forzoso de población; e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) tortura; g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la

competente para juzgar tres de estos delitos, quedando excluido sólo la limpieza étnica.

Utilizado esencialmente en los medios de comunicación durante los conflictos armados en la ex-Yugoslavia, no existe una definición precisa de limpieza étnica en derecho internacional. No obstante, el Secretario General actual de la ONU, el Sr. Ban Ki-Moon, hizo la siguiente interpretación: *“La depuración étnica no constituye por sí misma un crimen en derecho internacional, pero los actos por los cuales se procede a ella pueden constituir uno de los otros tres crímenes.”*⁶¹

2. Condiciones de la intervención

Según la CIISE, sólo circunstancias excepcionales, parecidas a las justificando “la intervención humanitaria”, demandan una intervención militar, por ejemplo: *“(…) la violencia es tan manifiestamente 'atentatoria a la consciencia de la humanidad' o bien [dichas circunstancias excepcionales] que representan un peligro muy evidente e inmediato para la seguridad internacional”*⁶². La Comisión adelanta seis criterios necesarios para que sea posible tal intervención: autoridad apropiada, causa justa, buena intención, último recurso, proporcionalidad de medios y perspectivas razonables⁶³. Hay que prestar especial atención sobre las dos más discutibles: causa justa y perspectivas razonables.

Causa justa

Para la CIISE *“el elemento 'justa causa' de la decisión de intervenir se cumple plenamente”* si se da una de los dos condiciones siguientes: *“pérdidas considerables en vidas humanas, efectivas o temidas, haya o no intención de cometer genocidio, que son el resultado ya sea de la acción deliberada del Estado, de su negligencia o de su incapacidad para proceder, ya sea incluso de un debilitamiento del que es responsable; o una 'limpieza étnica' a gran escala, efectiva o temida, ya sea perpetrada mediante matanzas, la expulsión forzosa o la violación.”*⁶⁴

Así pues, el factor riesgo es suficiente para intervenir militarmente en un país determinado. Aunque es consciente de las manipulaciones a nivel de información, la CIISE no pone como condición una misión sobre el terreno para verificar las alegaciones, sino que se limita a recomendarla ¡“si se dispone del tiempo necesario”⁶⁵! Esto nos lleva a la teoría de guerra preventiva, tan apreciada por los Estados Unidos...⁶⁶

Perspectivas razonables

La CIISE entiende por perspectivas razonables el éxito de la intervención militar. En este sentido,

Corte; i) desaparición forzada de personas; j) el crimen de apartheid; k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.”

Finalmente, el **crimen de guerra** se define en el artículo 8. Dada la longitud de este artículo (¡cinco páginas!) tenemos que referirnos a él para conocer los actos que pueden constituir un crimen de guerra. Nos contentaremos con precisar que un crimen de guerra constituye una violación de los Convenios de Ginebra o de las leyes y costumbres de la guerra, *“en particular cuando estos crímenes se inscriben en el marco de una política o cuando forman parte de una serie de crímenes análogos cometidos a una gran escala”*.

61 “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 12 de enero de 2009, A/63/677, § 3.

62 Cf. Informe CIISE, § 4.13.

63 Idem, § 4.16.

64 Idem, § 4.19.

65 Idem, § 4.31.

66 Concepto presentado por el ex-Presidente de los Estados Unidos, Georges W. Bush, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 con el pretexto de combatir el terrorismo (véase entre otros el artículo de Paul-Marie de La Gorce, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 2002, http://www.monde-diplomatique.fr/2002/09/LA_GORCE/16840 et http://www.irenees.net/bdf_fiche-notions-175_fr.html

esta última prueba un realismo “desconcertante” al afirmar que excluye toda acción militar contra uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad “incluso si se dan todas las otras condiciones para la intervención descritas anteriormente.”⁶⁷ Y justifica su posición en estos términos: “el hecho de que no se pueda intervenir en todos los casos en los que se justifica una intervención no justifica que se no se intervenga en ningún caso.”⁶⁸

La CIISE sin embargo, omite incluir en esta lista a los Estados “amigos” y/o aliados de estas grandes potencias contra los que sería impensable una intervención militar. Así, el nombre de Estados que están potencialmente en el punto de mira se restringe a unos cuantos Estados “canallas” o “fallidos” por utilizar la terminología norteamericana.

3. Instrumentalización de los derechos humanos

Si bien el informe CIISE insiste en la protección de las poblaciones civiles y los derechos humanos ocupan un buen lugar en el mismo⁶⁹, la “responsabilidad de proteger”, al igual que las dos teorías precedentes ya presentadas, no pretende proteger más que el derecho a la vida e incluso a condición de que la violación sea el hecho de un genocidio, de depuraciones étnicas, de crímenes de guerra o de crímenes contra la humanidad... Además, los autores del informe son muy explícitos en este punto. Afirman que “*las violaciones de derechos humanos que, aunque sean graves, no llegan al asesinato o a la depuración étnica, por ejemplo la discriminación racial sistemática, el encarcelamiento sistemático u otras formas de represión política de opositores*” no constituyen un motivo de intervención militar⁷⁰.

Más allá de la hipocresía de esta declaración, el mensaje que se envía a los Estados, que tienen la obligación de respetar y de hacer respetar los derechos humanos es, como poco, inquietante.

4. La responsabilidad de proteger no se limita a la posibilidad de una intervención armada

Para los autores del informe CIISE, los tres pilares de la “responsabilidad de proteger” son la prevención, la reacción (intervención armada) y la reconstrucción que describen de la siguiente manera:

“1) La responsabilidad de prevenir: eliminar al mismo tiempo las causas profundas y las causas directas de los conflictos internos y otras crisis producidas por el hombre que ponen en peligro a las poblaciones; 2) La responsabilidad de reaccionar; reaccionar ante situaciones en las que la protección de los seres humanos es una necesidad imperiosa, utilizando medidas apropiadas que pueden tener forma de medidas coercitivas como sanciones y procedimientos internacionales y, en casos extremos, recurrir a la intervención militar; 3) La responsabilidad de reconstruir; proporcionar, sobre todo después de una intervención militar, una asistencia a todos los niveles con el fin de facilitar que se retomen las actividades, la reconstrucción y la reconciliación, actuando sobre las causas de las exacciones a las que la intervención tiene que poner fin o tenía como objetivo evitar.”⁷¹

El informe CIISE detalla paso a paso el camino a seguir en la intervención militar y la pos-intervención llegando incluso... a las relaciones de las partes intervinientes con los medios de comunicación (!) que no es necesario analizar aquí punto por punto, dado que lo más importante es saber si una intervención militar está autorizada por el derecho internacional en vigor y/o es deseada

67 Informe CIISE, § 4.42.

68 Idem, § 4.42.

69 Véase entre otros §§ 1.25 a 1.28.

70 Idem, § 4.25.

71 Informe CIISE, p. XI.

en las relaciones entre los Estados y, si es así, bajo qué condiciones (véase más adelante). Esta es la razón por la que sólo nos referiremos brevemente a la noción de prevención que se presenta como uno de los pilares de la “responsabilidad de proteger”.

En efecto, la CIISE al igual que el Secretario General de la ONU, presenta la **prevención** como el aspecto más importante con relación a la “responsabilidad de proteger”. Se podrían evitar muchas exacciones y crímenes graves previamente, si se pusieran en práctica algunos instrumentos. Según la CIISE, el mejor medio para asegurar que no se den casos extremos, como la comisión de crímenes muy graves, es instaurar un clima estable y armonioso en el seno de una sociedad.

Aunque no se refiere explícitamente a los numerosos informes que presentan cada año las agencias de la ONU sobre el estado del mundo, el informe de la CIISE menciona algunas causas profundas de los conflictos (pobreza, represión política y reparto desigual de los recursos)⁷². La CIISE lamenta también la carga de la deuda externa, la disminución de la ayuda al desarrollo o las políticas comerciales aplicadas que penalizan a los países del Sur⁷³. Pero todo esto parece pura cosmética ya que la CIISE pone el acento, por lo que se refiere a la prevención, en las sanciones (económica, jurídica, alerta rápida, etc.) y sus aspectos operativos⁷⁴. Aún peor, no hace ninguna propuesta concreta para solucionar los problemas ya descritos. Se contenta con mencionar el artículo 55 de la Carta (cooperación económica y social internacional) sin decir quien, en concreto, tiene que hacerlo efectivo, ni como ni con qué medios. Asimismo, se contenta con pasar la pelota a los gobiernos nacionales que son los responsables del “buen gobierno, de la protección de los derechos humanos, de la promoción del desarrollo socio-económico y del reparto igualitario de los recursos”⁷⁵, sin pronunciarse sobre el entorno internacional desfavorable (por lo que se refiere a las reglas comerciales y financieras en particular) para la mayor parte de ellos, sin tener en cuenta la pérdida de su soberanía económica y política que comporta este hecho ni la corrupción de los dirigentes políticos practicada por los agentes de grandes potencias o de empresas transnacionales.

C) Argumentos en favor de las intervenciones militares

Los dos principales argumentos adelantados por la CIISE son: la Carta de la ONU está superada y las condiciones de ejercicio de la soberanía han cambiado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

1. La Carta de la ONU superada

Para los autores del informe CIISE, la Carta de la ONU está superada ya que estiman que “*las estrategias de la ONU en materia de mantenimiento de la paz, elaboradas para una época de guerra entre Estados y concebidas para vigilar y consolidar el alto el fuego convenido entre los beligerantes, ya no se adaptan a la protección de los civiles que se encuentran en medio de luchas sangrientas entre Estados e insurgentes. En este contexto, el desafío consiste en definir las tácticas y las estrategias de intervención militar apropiadas para llenar el vacío que actualmente existe entre concepciones caducas de mantenimiento de la paz y operaciones militares a gran escala que pueden tener repercusiones nocivas para los civiles.*”⁷⁶

2. Cambio de las condiciones de ejercicio de la soberanía

Los autores del informe CIISE también estiman que “*las condiciones en las que se ejerce la*

72 Idem § 3.19.

73 Idem § 3.8.

74 Idem, pp. 21 a 31.

75 Idem § 3.1.

76 Informe CIISE, § 1.23.

soberanía -y la intervención practicada- han cambiado radicalmente desde 1945. Han aparecido varios Estados nuevos, y su identidad se encuentra aún en vías de consolidarse. La evolución del derecho internacional ha impuesto muchos límites a la libertad de acción de los Estados, y esto no sólo en el campo de los derechos humanos. La noción emergente de seguridad humana ha suscitado nuevas exigencias y nuevas expectativas con relación a la manera en la que los Estados tratan a sus propia gente. Y hay muchos actores nuevos en la escena internacional que juegan roles que anteriormente eran más o menos exclusivos de los Estados.”⁷⁷.

Podemos estar de acuerdo en que la soberanía de los Estados se encuentra efectivamente limitada por la adopción de las convenciones internacionales, de hecho no siempre oportunamente. Por ejemplo, los acuerdos de la OMC o los tratados de libre cambio (multilaterales o bilaterales), que obligan jurídicamente a los Estados, privilegian los intereses privados (sobre todo sociedades transnacionales) en detrimento del interés general. Es lo mismo que cuando un Estado renuncia a la competencia de sus tribunales sometiéndose a la jurisdicción del Centro Internacional para Resolución de Disputas sobre Inversiones (ICSID)⁷⁸ en los conflictos que les enfrentan a las sociedades transnacionales que operan en su territorio. En sentido contrario, los tratados internacionales en materia de derechos humanos permiten a los órganos de la ONU (Consejo de Derechos Humanos y órganos de tratados, especialmente) vigilar la situación de los derechos humanos en un país concreto, pero estos órganos no tienen el mismo poder coercitivo que la OMC o el ISCID. El informe de la CIISE no aborda en absoluto estas cuestiones. Los autores del informe CIISE no proponen nada para sancionar, por ejemplo, las violaciones de derechos humanos (el derecho a la vida, a la salud, a un medio ambiente saludable o desplazamiento forzoso de poblaciones) cometidas por las sociedades transnacionales.

Dicho esto, es cierto que la soberanía, tal como la defienden algunos Estados, es discutible. Pero, ¿quién ostenta la autoridad para decretar si un Estado concreto trata correctamente o no a sus ciudadanos? Ciertamente, no los Estados poderosos, que se han convertido en defensores de los intereses privados (sociedades transnacionales) más que de los de sus ciudadanos.

En su informe, la CIISE da una definición de seguridad humana que nos parece correcta: “*La seguridad humana significa la seguridad de la gente – su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto de su dignidad y de sus méritos como seres humanos, y la protección de sus derechos y de sus libertades fundamentales.*”⁷⁹ Pero se enfoca sobre todo en la protección física de las personas (cuando esto es posible...), reenviando el aspecto de su bienestar económico y social al capítulo IX de la Carta (cooperación económica y social internacional) y a los gobiernos nacionales, sin hacer proposiciones concretas y sin preocuparse de su capacidad ni del entorno internacional desfavorable que mina los esfuerzos de los que quieren proceder realmente en favor de sus poblaciones.

D) Intentos de tergiversar la Carta de la ONU

Los diseñadores de la “responsabilidad de proteger” son muy conscientes de que es muy difícil, casi imposible, modificar, en las condiciones actuales⁸⁰, la Carta de la ONU que consagra la igualdad soberana de sus Estados miembros, excluye cualquier injerencia en los asuntos internos de un Estado y prohíbe explícitamente cualquier recurso a la fuerza en la solución de diferencias en las relaciones internacionales (véase más arriba). Así pues, tienen un doble discurso: por un lado,

⁷⁷ Idem § 1.33.

⁷⁸ Véase en este sentido el Cuaderno núm. 7 que trata sobre Los tratados internacionales, regionales, subregionales y bilaterales de libre comercio, p. 14, http://www.cetim.ch/es/publications_cahiers.php?currentyear=&pid=#tratados.

⁷⁹ Idem § 2.21.

⁸⁰ Hay que obtener una mayoría de 2/3 de los miembros de la ONU, incluidos todos los miembros del Consejo de Seguridad, para enmiendas adoptadas en una Asamblea convocada debidamente para ello (cf. Artículos 108 y 109 de la Carta).

pretenden que la Carta está caduca en el contexto actual tal como acabamos de ver, y, por otro lado, intentan “interpretarla” a favor de las intervenciones militares instrumentalizando los fundamentos de la ONU, como ya lo habían hecho otros antes que ellos. Intentarán interpretar sobre todo la legítima defensa y las acciones colectivas bajo los auspicios del Consejo de Seguridad (capítulo VII de la Carta), únicas excepciones a los principios de no injerencia y de no intervención contenidos en la Carta (véase también más adelante), llegando incluso a sugerir al Consejo de Seguridad y/o a los Estados intervinientes que pasen por encima de la Carta si es necesario (véase más adelante).

1. Los intentos de tergiversar la Carta para legitimar las intervenciones militares

El principal intento de tergiversar la Carta de las Naciones Unidas hace referencia a la formulación de su artículo 2.4, que establece que:

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

Los partidarios de una intervención llamada humanitaria estiman que una intervención de ese tipo no atentaría ni a la integridad territorial, ni a la independencia política del Estado en cuyo territorio tuviera lugar la intervención ya que la acción estaría limitada en el tiempo, el espacio y los medios⁸¹. Es más, no sería incompatible con los fines de las Naciones Unidas, que incluyen el desarrollo y el apoyo al “*respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinciones de raza, sexo, lengua o religión*”⁸².

El argumento que consiste en afirmar que una intervención llamada humanitaria no sería contraria a los fines enunciados por las Naciones Unidas ya que entre ellos figura el respeto de los derechos humanos pertenece a un razonamiento desviado y que no tiene en cuenta el conjunto de las disposiciones de la Carta. Como ya se ha subrayado, su artículo primero estipula claramente el fin principal de la ONU que consiste en particular en:

“tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; (...) Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

Además, ¿cómo es posible afirmar que una intervención militar no constituye una violación de la integridad territorial de un Estado, aunque sea temporalmente? Y ¿qué hay del derecho de los pueblos a la autodeterminación, consagrada en los dos Pactos Internacionales de derechos humanos, si su Estado se encuentra bajo ocupación o bajo tutela? ¿Podría el individuo ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en estas condiciones?

Incluso los Estados poderosos que practican el intervencionismo militar se guardan de reconocer formalmente dicha práctica internacional con el fin de mantener la posibilidad de instrumentalizar el capítulo VII de la Carta, según las circunstancias y sus intereses. Por ejemplo, durante la 54ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, muchos de los Estados miembros de la OTAN que intervinieron en Serbia para proteger Kosovo, fueron muy claros a este respecto. Así, el ministro alemán de Asuntos Exteriores de ese momento, J. Fischer anunció en su discurso que “*Las 'intervenciones humanitarias' podrían aparecer en la práctica fuera del sistema de las Naciones Unidas. Esto sería muy problemático. La intervención en Kosovo ha tenido lugar en una*

81 Esta es también la opinión de los diseñadores de la “responsabilidad de proteger”, véase Informe de la CIISE, § 5.26.

82 E. Pérez-Vera, op.cit., p. 415.

situación en la que el Consejo de Seguridad tenía las manos atadas, después de que fracasaran todos los esfuerzos realizados en favor de una solución pacífica [...] Este paso, que sólo se justifica en esta situación particular, no debe sin embargo crear un precedente que debilitaría el monopolio que ostenta el Consejo de Seguridad para autorizar el empleo de la fuerza con fines legales a escala internacional y dar a fortiori carta blanca para el uso externo de la fuerza bajo el pretexto de dar una ayuda humanitaria. Esto significaría abrir la puerta a la arbitrariedad y a la anarquía y nos llevaría de nuevo al mundo del siglo XIX.”⁸³

En otros contextos, los Estados Unidos y Francia aún han sido más categóricos, aunque ahora se muestren ferozmente a favor de la “responsabilidad de proteger”. En efecto, los Estados Unidos habían condenado la doctrina de la “soberanía limitada” en 1968, adelantada por la Unión Soviética para justificar la invasión de la Checoslovaquia socialista⁸⁴. El 12 de enero de 1979, Francia se posicionó sin equívocos en el Consejo de Seguridad con relación a la intervención vietnamita en Camboya:

“La idea según la cual la existencia de un régimen detestable podría servir de base a una intervención externa y legitimar su derrocamiento por la fuerza es extremadamente peligrosa, ya que nos llevaría al límite de cuestionar la existencia misma de un orden internacional al hacer depender de un juicio de sus vecinos el mantenimiento de todo el régimen.”⁸⁵

Finalmente, hay que subrayar que la mayor parte de la doctrina se pronuncia claramente en el sentido de una interpretación del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas según la cual este artículo introduce una prohibición general del recurso o de la amenaza del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales salvo las dos excepciones ya mencionadas.

2. Los Convenios de Ginebra

La Carta de las Naciones Unidas no es el único texto en el punto de mira de los ataques dirigidos a legitimar la intervención humanitaria. En efecto, también se han leído los *Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales* (Derecho internacional humanitario) de tal manera que se pudiera entender como que podían permitir una interpretación así. En este sentido, el artículo primero común a estos Convenios dispone que “Las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Protocolo en toda circunstancia”. El término “hacer respetar” se ha podido interpretar como que también autoriza el empleo de la fuerza⁸⁶. Esta lectura es sin embargo fácilmente desmentida por otras disposiciones de los Convenios, en particular el artículo 3 del segundo Protocolo adicional titulado claramente “No intervención”, el cual enuncia: “*No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto*”.

83 Discurso pronunciado por J. Fischer, ministro alemán de Asuntos Exteriores, en la 54ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 22 de septiembre de 1999, citado por Olivier Corten y François Dubuisson, “L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une “autorisation implicite du Conseil de sécurité”, *Revue Générale de Droit International Public*, volumen 4, tomo 104, 2000, p. 890.

84 Citado por Robert Charvin, en *Le droit international et les puissances occidentales: Tentatives de liquidation*, PubliCetim n°37, éd. CETIM, Genève, 2013, p. 15.

85 Cf. Consejo de Seguridad, S/PV 2019, 12/1/1979, § 36, citado por Robert Charvin en su artículo “La guerre en Libye et la légalité internationale”, publicado en *Responsabilité de protéger et guerres humanitaires; Le cas de la Libye*, éd. L'Harmattan, Paris, 2012, p., 72.

86 Katia Boustany, “Intervention humanitaire et intervention d'humanité, évolution ou mutation en Droit International?”, *Revue québécoise de droit international*, vol. 8, núm. 1, 1993-1994, p. 106.

Así, conviene ser claro sobre este punto: **ningún Convenio internacional legitima el empleo de la fuerza** incluido con el fin de hacer cesar violaciones de derechos humanos salvo, evidentemente, las intervenciones decididas por el Consejo de Seguridad.

3. Poderes ilimitados para el Consejo de Seguridad

A pesar de todo ello, los diseñadores de la “responsabilidad de proteger” vuelven a la carga para atribuir un poder sin límite al Consejo de Seguridad, ¡incluso empujarlo a violar la Carta! En efecto, la CIISE afirma que: *“Como las prohibiciones y las presunciones desfavorables referidas a la intervención son tan explícitas en la Carta, y dado que no se prevé explícitamente ninguna ‘excepción humanitaria’ a dichas intervenciones, el rol del Consejo de Seguridad adquiere la mayor importancia.”*⁸⁷. También afirma que es al Consejo de Seguridad a quien *“corresponde tomar las decisiones difíciles que se imponen en los casos delicados en los que hay que ir más allá de la soberanía de un Estado.”*⁸⁸. Partiendo de la constatación de que la compatibilidad de las decisiones del Consejo de Seguridad con la Carta no está sometida a ningún control, lo cual es cierto, la CIISE sugiere que este interpreta a su manera lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacional: *“(…) en la medida en que no existe ninguna disposición previendo la revisión judicial de las decisiones del Consejo de Seguridad de tal manera que no hay ningún medio para zanjar una diferencia en cuanto a la interpretación de la Carta. Parece, pues, que el Consejo continuará disponiendo de un gran margen de maniobra para definir el alcance de lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales.”*⁸⁹

Aparentemente, la incompatibilidad probada de las decisiones del Consejo de Seguridad con la Carta no molesta a la CIISE, que se abstiene de hacer propuestas para poner una solución a esto. El hecho de que el Consejo de Seguridad se desvíe de un momento a otro en sus tomas de decisiones es una cosa, darle un aval intelectual y moral para que continúe de esta manera es otra.

4. Legitimación de las intervenciones (colectivas o unilaterales) sin la autorización de la ONU

Los “buenos consejos” de los diseñadores de la “responsabilidad de proteger” para las potencias de este mundo no terminan aquí. Dado que se trata de intervenciones “para salvar vidas”, recomiendan a los que intervienen que obtengan “la autorización después de los hechos” o *jex post facto*⁹⁰! Mensaje bien recibido por los Estados Unidos, que intervinieron de manera unilateral en Afganistán (octubre de 2001) y en Iraq (marzo de 2003), obteniendo el aval de la ONU después. Aún peor, la CIISE alienta las intervenciones unilaterales, con tal que *“la situación bajo consideración afecte a las conciencias”*, y si el Consejo de Seguridad y la Asamblea General están bloqueados: *“Desde el punto de vista de las realidades políticas, sería, según la opinión de la Comisión, imposible alcanzar un consenso sobre cualquier conjunto de proposiciones relativas a la intervención militar que admitiera como válida una intervención que no sería autorizada por el Consejo de Seguridad ni por la Asamblea General.”*⁹¹

E) Cumbre mundial de la ONU de 2005

Los principios fundamentales de la “responsabilidad de proteger” se englobarán en la Declaración Final de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 consagrada, en teoría, a la puesta en práctica de los

87 Informe CIISE, § 6.13.

88 Idem § 6.14.

89 Idem § 6.18.

90 Idem § 6.36.

91 Idem § 6.37.

objetivos del Milenio⁹². En los párrafos 138 y 139 de dicha Declaración, se formulan de la siguiente manera:

“138. 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. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. 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.”⁹³

En la Declaración final se dedica un importante capítulo a la creación de una Comisión de consolidación de la paz que verá la luz en 2006⁹⁴, lo que facilitará los trabajos de “reconstrucción” pos-intervención. El Secretario General nombrará en 2008 un “Representante Especial sobre la responsabilidad de proteger” con el fin de que afine este concepto⁹⁵. Así, lo esencial de las proposiciones de la CIISE será “ratificado” y los deseos de K. Annan se verán cumplidos.

Dicho esto, el hecho de que el concepto de la “responsabilidad de proteger” sea mencionado en un documento oficial de la ONU, que el Consejo de Seguridad se refiera a ello en sus resoluciones⁹⁶ o que los dos últimos Secretarios Generales de la ONU (K. Annan y B. Ki-Moon) militen en su favor⁹⁷ no es suficiente para *legalizarlo* o hacerlo jurídicamente vinculante, dado que va contra la Carta (véase más adelante). Si los partidarios de este concepto quieren que sea jurídicamente

92 Véase también el artículo crítico del CETIM sobre los resultados de esta cumbre, publicado en su *Boletín* núm. 24, octubre de 2005.

93 Cf. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 24 de octubre de 2005.

http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1&TYPE=&referer=/fr/&Lang=S

94 Véase <http://www.un.org/fr/peacebuilding/>

95 Véase <http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

96 Véase entre otras las resoluciones núm. 1706 de 31 de agosto de 2006 (Darfour) y núm. 1975 de 30 de marzo 2011 (Costa de Marfil) y núm. 2000 de 27 de julio de 2011 (Costa de Marfil).

97 En su informe sobre este tema, el Secretario General afirma que “*mientras un Estado no acepte una ayuda internacional con el fin de prevenir y de proteger, comete crímenes y violaciones particularmente chocantes contra los que las poblaciones deberían estar protegidas y no responde a medidas menos coercitivas. De hecho, pone a la comunidad internacional en el desafío de asumir las responsabilidades que le incumben directamente.*”, véase “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, A/63/677, § 56, de 12 de enero de 2009.

vinculante, no hay otro medio más que modificar la Carta lo que, en este caso, significaría el fin de la ONU y el retorno al siglo XIX.

F) Puesta en práctica de la “responsabilidad de proteger”

El concepto de la “responsabilidad de proteger” será aplicado por primera vez en la intervención militar contra Libia en 2011, entonces dirigida por Muamar el Gadafi. Tras la estela de la “primavera árabe”, este país es presa de manifestaciones callejeras (transformadas rápidamente en protesta armada) que han llevado a la violencia. Contrariamente a sus prácticas, el Consejo de Seguridad reacciona muy rápidamente adoptando primero la resolución núm. 1970⁹⁸. Esta resolución, además del recurso a la Corte Penal Internacional, toma una serie de medidas (embargo de armas, prohibición de viajar para cierto número de dirigentes libios y los miembros de la familia Gadafi así como congelación de activos en el extranjero de estos últimos), creando un comité para hacer el seguimiento de la aplicación de sanciones. Apenas tres semanas después (17 de marzo de 2011), el Consejo de Seguridad estimará que “las autoridades libias no respetan la resolución 1970” y adoptará una nueva resolución (1973). En la nueva resolución, el tono es claramente amenazador: ya que el gobierno libio no cumple su “responsabilidad de proteger a la población libia” y que la situación en ese país constituye “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, el Consejo de Seguridad decide autorizar a los Estados miembros que “*actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio*” (§ 4). Se decretará una zona de exclusión aérea, se endurecerá el embargo de las armas (inspecciones sistemáticas de puertos, aduanas, etc.) y se ampliará la congelación de los activos a todos los “*fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en sus territorios y que sean de propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto, de las autoridades libias*” (§ 19).

En base a esta resolución, la OTAN (en particular sus tres Estados miembros, también miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁹⁹), apoyados por tres países árabes¹⁰⁰, intervinieron militarmente en Libia desde el 19 de marzo de 2011. Los términos de esta resolución serán respetados de manera partidaria por la OTAN y sus aliados, ya que el objetivo real era provocar un cambio de régimen: “*Ella [operación de la OTAN] tenía que proteger a la población libia pero en realidad se trataba de provocar un cambio de régimen. El embargo de armas iba dirigido al ejército gubernamental pero se armó a las milicias de la oposición. Los mercenarios del gobierno estaban prohibidos pero los soldados y los miembros de las unidades especiales (en civil) de la OTAN y de los otros países estaban autorizados y combatieron al lado de las fuerzas de oposición. Los activos de las autoridades en el extranjero fueron congelados pero las fuerzas de oposición recibieron dinero del extranjero.*”¹⁰¹

El resultado será un desastre, aunque los que intervinieron hablaron de éxito. Sin ser exhaustivos, los siguientes elementos dan una idea sobre el desarrollo de esta intervención.

Las organizaciones humanitarias estiman el número de muertos entre 100 a 400 antes de la intervención de la OTAN en Libia. Al final de la intervención, los responsables libios estimaron el

98 Adoptada el 26 de febrero de 2011, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1970%282011%29>

99 Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. Otros países miembros de la OTAN como Italia, Turquía, Dinamarca, Canadá, Países Bajos, etc. también contribuyeron.

100 Emiratos Árabes Unidos, Jordania y Qatar.

101 Véase nota 56.

número de muertos entre 25.000 y 50.000, sin hablar de los centenares de miles de personas desplazadas y/o refugiadas. Numerosas ciudades o infraestructuras del país serán destruidas total o parcialmente por los bombardeos intensos de las fuerzas de la OTAN¹⁰². El líder libio, M. el Gadafi, así como varios miembros de su familia serán asesinados. Se operará un cambio de gobierno y se instalará el caos en el país. En estas condiciones e incluso antes de la captura (vivo) y del asesinato de M. el Gadafi, el Consejo de Seguridad se dará prisa en levantar la mayor parte de las sanciones contra Libia, incluso la de las armas¹⁰³.

Por lo que se refiere a las motivaciones reales de los intervinientes, los siguientes elementos aportan más claridad y no necesitan ningún comentario.

En un documento publicado en Francia tras la caída del régimen de Gadafi, el Consejo Nacional de Transición Libia (apoyado por la OTAN) se comprometía “a reservar a Francia el 35% de su producción petrolera, en recompensa por el 'apoyo total y permanente a nuestro consejo' (...) Al mismo tiempo, el ministro francés de Defensa señaló que Francia había sido responsable del 35% de los ataques aéreos sobre las fuerzas de Gadafi, una curiosa coincidencia de cifras.”¹⁰⁴

En su declaración del 28 de marzo de 2011, el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, da su visión de las cosas: “Los Estados Unidos son 'el garante de la seguridad global y el defensor de la libertad humana'. Tienen una responsabilidad de dirigentes con relación al resto del mundo.”¹⁰⁵

Como acabamos de ver, incluso con “buena intención”, el concepto de “responsabilidad de proteger” es difícil de sostener, dado que no se puede -como en “la intervención humanitaria”- garantizar el carácter desinteresado de la intervención. Además, aunque está a favor del concepto de “responsabilidad de proteger”, H.-C. Von Sponeck, el antiguo coordinador humanitario de la ONU en Iraq, no es nada blando con la experiencia en Libia y sí es muy severo en su crítica contra el Consejo de Seguridad: “El intento de llevar a la práctica la responsabilidad de proteger ha fracasado de manera lamentable. (...) Al autorizar a los Estados Miembros a tomar 'todas las medidas necesarias' en la crisis libia, el Consejo de Seguridad se ha sustraído de la responsabilidad de asegurarse de que las condiciones de la Resolución eran respetadas. Nunca en la historia de la ONU, se había asistido a una actitud tan irresponsable por parte el Consejo de Seguridad.”¹⁰⁶

CONCLUSIÓN

Sea cual sea el vocabulario utilizado, las tres teorías examinadas en el marco de este cuaderno son parecidas en muchos aspectos y persiguen el mismo objetivo: aportar un aval legal y moral a las intervenciones militares. La “responsabilidad de proteger” sufre de los mismos males que las dos primeras: no es legal, ni aplicable a la práctica y, tal como está formulada, su aplicación no es ni siquiera deseable. El hecho de que goce del favor de la mayor parte del Consejo de Seguridad y que se englobe en un documento de la ONU no cambia en nada su estatus y no basta para legalizarla. Esta es la razón por la que, además, sus diseñadores escogieron la vía de la tergiversación de la Carta de la ONU para justificar las guerras injustificables. Sólo que, como se ha visto en este cuaderno, los argumentos descritos son inadmisibles, dado que la Carta prohíbe de manera explícita todo recurso a la fuerza armada en la solución de diferencias en las relaciones internacionales y ninguna Convención internacional legitima el uso de la fuerza. Además, las dos excepciones

102 Durante los 200 días de la intervención, se efectuaron 26.323 salidas de las cuales 9.658 ¡eran objetivo de guerra (bombardeos y disparos de misiles)! (véase el artículo de N. Andersson ya citado, p. 57).

103 Véase la resolución S/RES/2009, adoptada el 16 de septiembre de 2011.

104 Véase el artículo de Tzvetan Todorov “Responsabilité de protéger et la guerre en Libye”, en *Responsabilité de protéger et guerres 'humanitaires': Le cas de la Libye*, p. 148, éd. L'Harmattan, Paris, 2012.

105 Idem, p. 149.

106 Artículo ya citado.

previstas en la Carta están bien enmarcadas (véase el capítulo I.B.4), aunque el Consejo de Seguridad abuse de ellas algunas veces.

Más allá del debate jurídico, ¿cómo podría aplicarse la “responsabilidad de proteger” sin caer en la arbitrariedad total? En efecto, preconiza la protección de las poblaciones civiles pero, realidad política obligando (¡!), sólo en ciertos países (¿Estados “canallas” o “fallidos”?), siempre que la causa sea “justa” (¿quién lo decidirá?), que los Estados poderosos intervengan (¡pero si es posible de manera desinteresada!), que el éxito de la intervención esté garantizado (¿quién lo garantizará?) y ¡que se cree una presión mediática suficiente como para poner a su favor a la opinión pública!

Además, la “responsabilidad de proteger” tropieza con el mismo problema principal que las teorías precedentes, sin dar una respuesta: la imposibilidad de probar el desinterés total de los intervinientes. De hecho, en estas tres últimas décadas, la práctica de los Estados poderosos ofrece pruebas suficientes en este sentido, algunas de las cuales han sido mencionadas en este cuaderno.

Aún peor, los partidarios de las teorías de injerencia tienen poco en cuenta la soberanía de los Estados y del derecho de los pueblos a la autodeterminación y quieren intervenir con demasiada frecuencia. ¡No les importa saber en qué marco los pueblos y los ciudadanos ejercen sus derechos cívicos, económicos, sociales y culturales, si su país se encuentra bajo ocupación o bajo tutela! Al igual que en el siglo XIX, se otorga a las potencias del momento la legitimidad de decretar cuales son los Estados “fallidos”, más exactamente, qué Estados “incumplen su deber de proteger a su población”.

En un mundo en el que la emoción creada por la imagen para preparar, incluso manipular, a la opinión pública, es cada vez más invasora, no estamos a salvo de las derivas y los abusos. Esto es extremadamente peligroso para la paz y la seguridad internacional en el pleno sentido del término. Otorguemos crédito a Francia, a pesar de sus posiciones habituales en favor de un intervencionismo militar, con relación a la intervención vietnamita en Camboya en 1979:

“La idea según la cual la existencia de un régimen detestable podría ser la base para una intervención militar externa y para legitimar su derrocamiento por la fuerza es extremadamente peligrosa, ya que llevaría al límite de cuestionar la misma existencia de un orden internacional haciendo depender del juicio de sus vecinos el mantenimiento de cualquier régimen.”¹⁰⁷

Está claro que nadie quiere ser testigo de masacres. Pero teorías de otras épocas no servirán de ayuda. Por el contrario, estas reafirman a las potencias del momento en su práctica arbitraria en la que no ven el derecho internacional vigente como un grillete en sus pies. A pesar de las insuficiencias de la ONU, en la práctica, su Carta es aún hoy en día revolucionaria. Es la que consagra la igualdad soberana entre los Estados y la igualdad de los derechos de los pueblos a la libre determinación, poniendo así fin a la clasificación entre los pueblos considerados como “civilizados” y “bárbaros”. Es ella la que prohíbe las guerras, ya sean “justas” o no, y consagra el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional por medios pacíficos. Es también ella la que consagra la cooperación internacional en todos los ámbitos y el respeto de los derechos humanos. Finalmente, ella es la que protege, en el plano legal, a los pequeños y los débiles frente a la arbitrariedad de las potencias. Estos argumentos son ampliamente suficientes para oponerse a cualquier teoría guerrera, aunque sea presentada bajo el nombre de la “responsabilidad de proteger”.

107 Véase nota 85.

Agradecimientos

Esta publicación recibió el apoyo de la Dirección del Desarrollo y de la Cooperación – Suiza (DDC), del Estado y de la Ciudad de Ginebra, de los Municipios de Carouge, Confignon, Chêne-Bougeries, Lancy, Onex, Meyrin, Plan-les-Ouates y Vernier, y de la Loterie Romande. Se inscribe en el marco del Programa Derechos Humanos 2011-2013 del CETIM.

Derechos de reproducción

Esta publicación está disponible en francés, inglés y español.

Su reproducción y/o traducción a otras lenguas están no sólo autorizadas sino que se alienta a hacerlo, con la condición de mencionar la edición original y de informar al CETIM.

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿PROGRESO O RETROCESO DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO?

INTRODUCCIÓN

I. REPASO HISTÓRICO

A) Teoría de “la intervención humanitaria” en el siglo XIX

1. El contexto de la utilización de esta teoría
2. Justificaciones y fundamentos doctrinales
3. Condiciones de su puesta en práctica
4. Límites teóricos

B) La creación de la ONU y los principios de su Carta

1. La igualdad soberana de los Estados
2. El principio de no injerencia
3. El principio de no intervención
4. La legítima defensa

C) La teoría del “derecho de injerencia humanitaria”

1. Las operaciones de asistencia humanitaria por parte de los organismos de ayuda
2. La protección de convoyes humanitarios y poblaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad
3. Las intervenciones armadas unilaterales no autorizadas por el Consejo de Seguridad

II. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

A) El contexto de su elaboración

B) El concepto

1. Crímenes que engloba
2. Condiciones de intervención
3. Instrumentalización de los derechos humanos
4. La responsabilidad de proteger no se limita a la posibilidad de una intervención armada

C) Argumentos en favor de las intervenciones militares

1. Se sobrepasa la Carta de la ONU
2. Cambio de las condiciones de ejercicio de la soberanía

D) Intentos de tergiversar la Carta de la ONU

1. Los intentos de tergiversar la Carta para legitimar las intervenciones militares
2. Las Convenciones de Ginebra
3. Poderes ilimitados para el Consejo de Seguridad
4. Legitimación de las intervenciones (colectivas o unilaterales) sin la autorización de la ONU

E) Cumbre Mundial de la ONU de 2005

F) Puesta en práctica de la “responsabilidad de proteger”

CONCLUSIÓN