

58/2014

24 de mayo de 2014

*Berta Zabaleta Catón**

NACIONES UNIDAS Y LA
RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:
¿QUÉ PAPEL DEBE DESEMPEÑAR LA
ONU EN LOS CONFLICTOS INTERNOS?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

NACIONES UNIDAS Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿QUÉ PAPEL DEBE DESEMPEÑAR LA ONU EN LOS CONFLICTOS INTERNOS?

Resumen:

La responsabilidad de proteger constituyó la base de la intervención en Libia en 2011, autorizada por Naciones Unidas. Aunque el principio de no injerencia en los asuntos internos, la prohibición del uso de la fuerza fuera de la legítima defensa y la estructura organizativa de Naciones Unidas dificultan el ejercicio de la responsabilidad de proteger, esta última y la Carta de Naciones Unidas se complementan mutuamente. De hecho, el ejercicio de la responsabilidad de proteger resulta imperativo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, recogido en el capítulo VII de la Carta. Este requiere que la protección de los derechos humanos prevalezca sobre los intereses estatales. Aunque esta idea es coherente con la reubicación del individuo en el centro del escenario internacional, en tanto que principio doctrinal, la responsabilidad de proteger sigue subordinada a las decisiones de los Estados con mayor poder en el Consejo de Seguridad.

Abstract:

The responsibility to protect (R2P) was the basis for the 2011 intervention in Libya, which was authorized by the United Nations. Despite the principle of non-interference in the internal affairs of states, the non-recourse to force except in self-defense, and the organizational structure of the UN hinder the exercise of the responsibility to protect, the latter and the UN Charter complement one another. In fact, the exercise of the responsibility to protect is imperative to the maintenance of international peace and security, which is enshrined in Chapter VII of the UN Charter. The maintenance of international peace and security requires that the protection of human rights prevails over state interests. Although this idea is consistent with the relocation of the individual in the center of the international system, as a doctrinal principle, the responsibility to protect remains subject to the decisions of the most powerful States in the Security Council.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Responsabilidad de Proteger, Naciones Unidas, ONU, Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII, mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, derechos humanos, conflictos internos.

Keywords:

Responsibility to Protect (R2P), United Nations, UN, UN Charter, Chapter VII, maintenance of international peace and security, human rights, internal conflicts.

INTRODUCCIÓN. NACIONES UNIDAS Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La responsabilidad de proteger es un principio reciente, cuyo desarrollo ha avanzado de modo significativo al convertirse en 2011 en la base de la intervención en Libia, autorizada por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Este análisis, que comienza con la explicación y delimitación del concepto de la responsabilidad de proteger y que se basa en el caso libio, aspira a determinar la relación entre dicho principio y el papel que debe adoptar la ONU en los conflictos internos. Cabe preguntarse: ¿constituye la responsabilidad de proteger el principio doctrinal que debe regir el papel de Naciones Unidas en los conflictos internos?

Como veremos, la responsabilidad de proteger está íntimamente ligada al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, competencia del Consejo de Seguridad de la ONU recogida en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. De hecho, el concepto en cuestión permite el desarrollo de dicho capítulo, así como de los capítulos VI y VIII. No obstante, hay tres elementos que dificultan el ejercicio de la responsabilidad de proteger: el tan larga y fervientemente defendido principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, la prohibición del uso de la fuerza fuera de la legítima defensa, y la estructura organizativa de Naciones Unidas. Esta última, que data del final de la Segunda Guerra Mundial, puede resultar inadecuada para afrontar los nuevos desafíos y la nueva concepción del individuo surgidos durante la segunda mitad del siglo XX: ahora, los derechos del individuo se sitúan por encima de la soberanía estatal.

DESARROLLO DEL CONCEPTO

La responsabilidad de proteger, conocida por sus siglas en inglés como RTP o R2P (“Responsibility to Protect”)¹, fue aprobada en la Cumbre Mundial 2005, Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada del 14 al 16 de septiembre de 2005². El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, definió dicha Cumbre en los siguientes términos:

«La Cumbre Mundial de 2005 es una oportunidad de las que se presentan solo una vez en cada generación para que el mundo se una y adopte medidas acerca de graves amenazas mundiales que exigen audaces soluciones mundiales. Es también una ocasión de revitalizar a

¹ PALACIÁN DE INZA, Blanca. *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), septiembre de 2012, 2.

² Naciones Unidas, sesiones de la Asamblea General en la Cumbre Mundial 2005. Disponible en <http://www.un.org/spanish/summit2005/>. Fecha de la consulta 05.03.2014.

Organización de las Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, Nueva York, Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14-16 de septiembre de 2005. Disponible en http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html. Fecha de la consulta 05.03.2014.

las propias Naciones Unidas. Es, en resumidas cuentas, una oportunidad para toda la humanidad³».

El principio doctrinal de la responsabilidad de proteger ya fue formulado previamente en un informe sobre las amenazas actuales, los desafíos y el cambio, redactado por el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas y titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*⁴. Este informe fue publicado en diciembre de 2004⁵. En él, se planteaba un concepto de seguridad colectiva más amplio que el que ha prevalecido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que afrontase las nuevas amenazas y que tuviese en cuenta los intereses de todos los Estados en materia de seguridad⁶. Esta idea es coherente con el progreso del concepto de soberanía dual propuesto por Kofi Annan en 1999⁷, así como con las recomendaciones del Informe Brahimi del año 2000 sobre cómo mejorar la labor de la ONU en materia de paz y seguridad⁸.

En 1999, el Secretario General de Naciones Unidas sostuvo que la soberanía estatal estaba siendo redefinida⁹. Esto se debe a que, a raíz de las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, así como en la Antigua Yugoslavia, Somalia y Ruanda en los 90¹⁰, los Estados han pasado a ser «concebidos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no al revés¹¹». En otras palabras, el individuo ha dejado de ser considerado un simple súbdito del Estado: la comunidad internacional ha reconocido la necesidad primordial de proteger los derechos humanos. De hecho, Kofi Annan, teniendo en cuenta la dignidad humana y frustrado ante la incapacidad de la comunidad internacional de proteger a la población civil, afirmó que la Carta de Naciones Unidas debía interpretarse «como un instrumento al servicio de los derechos humanos¹²». Ahora, la seguridad se entiende como un concepto que va más allá de los intereses meramente estatales, para hablar de seguridad humana. Y es que, tras la Segunda Guerra Mundial, quedaron claras dos ideas: la primera, que el Estado puede ser el responsable de la violación de los derechos humanos, y la segunda, que existe

³ *Ibíd.*

⁴ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 3.

⁵ Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» - 2004, 17 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.cries.org/?p=129>. Fecha de la consulta 05.03.2014.

⁶ ESPÓSITO, Carlos, *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. Madrid, FRIDE, junio de 2004, 7.

⁷ *Ibíd.*, 5.

⁸ Organización de las Naciones Unidas – Centro de Información (México, Cuba y República Dominicana), *Reforma de la ONU en materia de operaciones de paz*. Disponible en http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/reforma_pk.htm. Fecha de la consulta 05.03.2014.

⁹ ESPÓSITO, op. cit., 5.

¹⁰ WOODWARD, Margareth H. y MORRISON, Philip G.: “The Libya Test Case”. *Joint Force Quarterly*, Nº 71 (4th Quarter 2013), 21.

¹¹ ESPÓSITO, op. cit., 5.

¹² *Ibíd.*, 5-6.

una clara relación entre el respeto de dichos derechos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

La necesidad de protección de los derechos humanos se ha plasmado en un importante cuerpo legal internacional, en el que cabe destacar la Carta de Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y los Pactos Internacionales de 1966 –el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otro lado, a este Derecho de los Derechos Humanos, que debe aplicarse tanto en tiempos de paz como de guerra, se suma el Derecho Internacional Humanitario, orientado a la protección de los derechos de la población civil durante los conflictos armados internos e internacionales.

Nacido en el seno de la Cruz Roja Internacional, el Derecho Internacional Humanitario está constituido por los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales. En el contexto de la realidad internacional actual, aunque resulta complicado hablar de conflictos en sentido estricto –son pocas las guerras declaradas oficialmente–, los enfrentamientos armados y la violencia se encuentran más presentes que nunca. Así, el Derecho de los Derechos Humanos adquiere mayor importancia que el Derecho Internacional Humanitario. Y es que, hablar de responsabilidad de proteger supone hablar de seguridad humana, para lo que es necesario que esta última prevalezca sobre los intereses meramente estatales. Sea como fuere y, tal y como veremos, todo parece indicar que en Libia se han vulnerado ambos corpus legislativos.

En resumen, la responsabilidad de proteger viene a ser «una consecuencia de la aceptación de que la soberanía implica tanto derechos como responsabilidades¹³». Así, en Informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, queda recogido lo siguiente:

«29. Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados *no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, (...) también asumen sus responsabilidades**. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la *obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población** y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general. Pero la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias, los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación

¹³ *Ibíd.*, 6.

*La cursiva es del autor.

debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁴».

La responsabilidad de proteger y el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)

Antes de la adopción de la responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas, el Gobierno canadiense tomó la iniciativa al promover en 2001 la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE, ICISS según sus siglas en inglés)¹⁵. El informe, publicado por dicha Comisión diez años más tarde¹⁶, recogía las bases de la responsabilidad de proteger: incumbe a cada Estado la responsabilidad principal de proteger a su población. No obstante, cuando esta última esté siendo víctima de graves daños y el Estado no quiera o no pueda poner remedio a los mismos, «la responsabilidad internacional de proteger a la población tendrá prioridad sobre el principio de no intervención¹⁷».

La responsabilidad de proteger supone, por tanto, la imposición de una doble obligación. Por un lado, se encuentra la responsabilidad de proteger primaria, que recae en el Estado soberano y entiende la soberanía como la responsabilidad de garantizar la seguridad de los individuos bajo la jurisdicción del Estado en cuestión¹⁸. Por otro, la responsabilidad de proteger subsidiaria es la que debe asumir la comunidad internacional vía Naciones Unidas. Es decir, la responsabilidad colectiva de proteger a la población «frente a la acción o inacción del Estado en el ejercicio de su responsabilidad¹⁹».

Así, con el principio de responsabilidad colectiva se aspira a acabar, como señala Palacián de Inza, «con la impunidad de la que han gozado algunos gobernantes, que, amparándose en los principios de soberanía nacional y de no injerencia, han cometido o permitido violaciones de los derechos humanos de su población²⁰». Tal y como indica dicha autora, la responsabilidad de proteger subsidiaria atañe de modo más directo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²¹. Sin embargo, dada la paralización frecuente de la

¹⁴ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 3.

¹⁵ WOODWARD et al., op. cit., 21.

¹⁶ *Ibíd.*, 3.

¹⁷ BORQUE LAFUENTE, Emilio. "La responsabilidad de proteger". *Revista Ejército*, Nº 870 (Octubre 2013), 9-11.

¹⁸ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 3.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*, 2.

²¹ A este respecto, el *Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005* efectúa el siguiente apunte: «La aceptación clara e inequívoca de todos los gobiernos de la responsabilidad colectiva internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La disposición a tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para tal fin, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente». Disponible en

intervención, por al derecho a veto de los miembros permanentes del Consejo, algunos países se han planteado actuar a través de la Asamblea General²². Habitualmente, Rusia y China son los miembros permanentes que se muestran más reticentes a consentir una intervención que consideran una injerencia en los asuntos internos de otro Estado, así como una amenaza para sus intereses particulares. Ello ha tenido como consecuencia incluso la intervención aislada de la OTAN, tal y como ocurrió en Kósovo.

A efectos prácticos, la novedad que aporta el principio de responsabilidad de proteger consiste en que la comunidad internacional acepta dicha responsabilidad de manera colectiva, en el supuesto de que no sea asumida por los Estados para con sus ciudadanos de manera particular²³.

Aunque pueda parecer irónico tras los acontecimientos recientemente sucedidos en Libia y las atrocidades que actualmente se están cometiendo en Siria, la responsabilidad de proteger se entiende más como una herramienta de prevención que de reacción. Este es uno de los aspectos fundamentales que la distinguen de la intervención humanitaria. Sin embargo, aún en el marco de la responsabilidad de proteger, la opción de la fuerza solo ha de contemplarse cuando está claro que los intentos de prevención pacíficos no tienen posibilidades de éxito. Dicho de otro modo, la fuerza debe emplearse como último recurso²⁴. A pesar de la aparente oposición al principio de no injerencia, su uso con carácter reactivo bajo la responsabilidad de proteger sería legítimo; pues, en mi opinión, debe entenderse como el ejercicio de la legítima defensa de la humanidad por parte de la comunidad internacional. En cambio, la responsabilidad de proteger no permite el uso de la fuerza con carácter preventivo, lo cual sí supondría una violación de la Carta de Naciones Unidas.

Con estas premisas, el informe del CIISE trató de definir la responsabilidad de proteger como un principio legal. Estableció un marco jurídico para su ejercicio fundamentando las distintas respuestas multilaterales a las violaciones de derechos humanos en función de tres dimensiones²⁵:

- La dimensión preventiva, considerada como «la más importante» en el Informe de la CIISE²⁶.
- La dimensión reactiva frente a una crisis emergente, que implica sanciones e incluso, si fuera necesario, el uso de la fuerza militar²⁷.

http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html. Fecha de la consulta 05.03.2014.

²² PALACIÁN DE INZA, op. cit., 3.

²³ *Ibíd.*, 2.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ WOODWARD et al., op. cit., 21.

²⁶ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 4.

²⁷ *Ibíd.*

- La dimensión de reconstrucción tras el conflicto y el proceso de consolidación de la paz²⁸.

El trabajo del CIISE quedó posteriormente recogido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, bajo un epígrafe titulado la «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad²⁹»:

«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, (...) *estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, (...) 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 humanidad³⁰».

OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La responsabilidad de proteger y el principio de no injerencia

Como hemos analizado, el ejercicio de la responsabilidad de proteger colisiona, dada su naturaleza de intervención que no requiere del consentimiento del Estado afectado, con el principio de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos. Este principio se encuentra recogido fundamentalmente en los artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de Naciones Unidas. El primero de ellos establece:

«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».

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

*La cursiva es del autor.

³⁰ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 4.

En cuanto al artículo 2.7, recoge:

«Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados*, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta (...).».

Como es comprensible, en su propio interés, los Estados siempre han defendido a ultranza estos artículos, que ellos mismos se han ocupado de redactar, así como el que se desarrolla en el próximo epígrafe.

La responsabilidad de proteger y la prohibición del uso de la fuerza

Desde la perspectiva de muchos de sus detractores, en su dimensión reactiva, la responsabilidad de proteger se opone también a la prohibición del uso de la fuerza, permitido únicamente en el supuesto de la legítima defensa, recogido en el artículo 51 de la Carta:

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

Teniendo en cuenta este artículo, en el marco de la responsabilidad de proteger el uso de la fuerza con carácter reactivo cabe entenderse, en mi opinión, como el cumplimiento por parte de la comunidad internacional de su obligación de ejercer la legítima defensa de la humanidad.

Tal y como se ha comentado en la introducción, hablar de responsabilidad de proteger requiere de la superación de los intereses estatales en virtud de la seguridad humana. Esto solo es posible desde la convicción de que ningún principio legal, ni siquiera el del respeto a la soberanía estatal, puede justificar la comisión y tolerancia de crímenes contra la humanidad³¹. Dicho de otro modo, la responsabilidad de proteger se fundamenta en la preeminencia de la dignidad humana sobre la primacía de los Estados. Siguiendo esta lógica, tanto el uso de la fuerza con carácter reactivo, como la intervención preventiva previstas por la responsabilidad de proteger, constituyen una obligación para la comunidad internacional ante la violación masiva de los derechos humanos. Esta obligación debe

³¹ WOODWARD et al., op. cit., 21.

anteponerse al respeto de la soberanía, un derecho «inferior» dado su carácter estatal. No obstante, y como se desprende este razonamiento, la reubicación del individuo en el centro del escenario internacional es posterior a la creación de Naciones Unidas. De ahí que resulte complicado armonizar dicho razonamiento con la Carta fundacional de la ONU, pues la estructura de la propia organización constituye el tercer elemento que dificulta el ejercicio de la responsabilidad de proteger.

La responsabilidad de proteger y la estructura de Naciones Unidas

La primacía de la seguridad humana sobre los intereses estatales es defendida actualmente por la mayoría de la comunidad internacional, y en el año 2000 se aprobaron algunas de las recomendaciones del Informe Brahimi para mejorar la eficacia de la labor de la ONU en materia de paz y seguridad³². A pesar de ello, la estructura organizativa de Naciones Unidas entorpece la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger. Al igual que su Carta fundacional, su estructura data de 1945. El derecho a veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad implica que los intereses de unos pocos, si se antepone a la preservación de la seguridad humana, tienen la capacidad de impedir la acción colectiva en defensa de esta última. Por lo tanto, la arriba mencionada reubicación del individuo en el escenario internacional ha de ir acompañada de una reforma de la ONU para garantizar el ejercicio efectivo de la responsabilidad de proteger. De otro modo, los intereses estatales de los miembros permanentes del Consejo seguirán primando por encima de la protección de los derechos humanos. De hecho, es precisamente debido a esta falta de reforma de la estructura de la ONU que la doctrina de la responsabilidad de proteger no pudo nacer sino a través de una resolución de la Asamblea General, que no tiene carácter vinculante.

Como veremos más adelante, Libia constituye un caso paradigmático, pues la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 17 de marzo de 2011, se basó en la responsabilidad de proteger para autorizar «a los Estados Miembros a tomar las medidas necesarias para proteger a la población civil» de este país³³. Así, en virtud de la legítima defensa de la humanidad, «se hizo por primera vez efectivo el concepto de responsabilidad de proteger» en su dimensión reactiva, «pasando por encima del hasta entonces intocable principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados³⁴». Por lo tanto, es esta resolución en concreto la que marca un cambio en la autorización del uso de la fuerza con propósitos de protección humanitaria, hasta entonces llevado a cabo

³² Organización de las Naciones Unidas – Centro de Información (México, Cuba y República Dominicana), op. cit.

³³ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 5.

³⁴ *Ibíd.*

únicamente en el marco de operaciones de paz y tras el consentimiento del Estado en el que se desarrollaba la operación³⁵.

SITUACIÓN Y CONTEXTO. SEGURIDAD HUMANA Y RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿QUÉ CASOS REQUIEREN LA INTERVENCIÓN DE LA ONU?

Las reflexiones de la sección anterior nos permiten deducir que la responsabilidad de proteger es un concepto con un gran potencial para generar controversias. Los tres obstáculos comentados, la distinta definición de los derechos humanos por motivos históricos y culturales, y los posibles intentos de forzar la intervención para derribar a un régimen, dificultan su aplicación. En consecuencia, tal y como indica Palacián de Inza, cada caso debe ser analizado individualmente³⁶.

No obstante, resulta obvio que la aplicación de todo principio requiere de ciertas constantes, de condiciones más o menos comunes a todos los casos que permitan la fundamentación del principio en cuestión. Dada la dificultad de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad superen sus intereses estatales particulares en virtud de la seguridad humana, así como la consiguientemente escasa probabilidad de una reforma de las Naciones Unidas, solo nos queda una opción: abordar el análisis desde un punto de vista más formal, centrándonos en el contenido de la Carta constitutiva de dicha organización. ¿Puede encajar legalmente la responsabilidad de proteger en la Carta de Naciones Unidas y convertirse en un principio de obligada aplicación, a pesar de que ciertos Estados tiendan a anteponer sus propios intereses a la seguridad humana? Hemos visto que, a pesar de las aparentes contradicciones, tanto la intervención preventiva como el uso reactivo de la fuerza en el marco de la responsabilidad de proteger son legítimos. Para continuar con esta reflexión, resulta indispensable hablar ahora de la competencia fundamental del Consejo de Seguridad: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, recogido en el capítulo VII. Este último, junto con los capítulos VI y VIII, permite el desarrollo de la responsabilidad de proteger.

La responsabilidad de proteger y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas)

El capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, titulado «Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión», engloba los artículos 39 a 51, y asigna al Consejo de Seguridad la labor de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Dicho de otro modo, la determinación de si una situación supone una amenaza para la paz y seguridad internacionales o no, es competencia del Consejo, que

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., 2.

retiene, por tanto, la capacidad para calificar un conflicto interno de conflicto internacional, permitiendo así la intervención de la comunidad internacional y el desarrollo de la responsabilidad de proteger³⁷. La primera vez que el Consejo de Seguridad activó el capítulo VII en virtud de la violación masiva de derechos humanos, al considerarla una amenaza para la paz y seguridad internacionales, fue a través de la resolución 827, adoptada el 25 de mayo de 1993. Dicha resolución supuso la calificación del conflicto civil de la Antigua Yugoslavia como un conflicto internacional, y permitió la intervención humanitaria y la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Así, ya en los 90 se percibía la necesidad de desarrollar un principio para la protección de la población civil cuando esta no fuera llevada a cabo por el Estado responsable.

Cabe señalar aquí la segunda parte del artículo 2.7, que establece:

«Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero *este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII**».

Teniendo esto en cuenta, para velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se prevé la posibilidad del uso de medidas coercitivas recogido en el artículo 42.

La responsabilidad de proteger y los capítulos VI y VIII de la Carta de Naciones Unidas

Para fundamentar la aplicación de la responsabilidad de proteger en el marco de Naciones Unidas, debemos hacer mención también a los capítulos VI y VIII de la Carta. Dichos capítulos se refieren al arreglo pacífico de controversias y a los acuerdos regionales, respectivamente. El primero de ellos establece como imperativa la necesidad de buscar inicialmente la solución del conflicto mediante el uso de medios pacíficos de solución de controversias. Estos pueden ser judiciales –los tribunales internacionales y el arbitraje–, o no judiciales –la negociación, la conciliación, la mediación, la investigación y el recurso a organizaciones u acuerdos internacionales³⁸. Es decir, el uso de la fuerza debe entenderse como último recurso, tal y como hemos dicho que se entiende también en el marco de la responsabilidad de proteger. El capítulo VIII resulta asimismo de interés para el presente análisis. Dentro de él, cabe destacar el artículo 53:

³⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0002>. Fecha de la consulta 05.03.2014, 11-13.

*La cursiva es del autor.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Carta*, op. cit., 10-11; 14.

«El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, *para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad**, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados³⁹».

En el caso libio, la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU se basó en el párrafo citado, tras el que se encuentra el concepto de la defensa delegada. Conforme al mismo, el Consejo autorizó la intervención por mar y aire de una coalición ad-hoc liderada por Inglaterra y Francia, y en la que España también participó. Cabe señalar que la OTAN no intervino como tal, dado que no logró la aprobación de la misión por unanimidad de los 28 países miembros. En este caso, el escepticismo estadounidense relativo al liderazgo de más intervenciones, tras las acciones militares americanas en Iraq y en Afganistán, pareció ser determinante para que la OTAN⁴⁰ no interviniese como tal.

La responsabilidad de proteger como instrumento clave para el cumplimiento de la Carta de Naciones Unidas

En base a las reflexiones anteriores, podemos constatar el potencial de ciertos artículos de la Carta de Naciones Unidas para, en función de los intereses estatales, dar lugar a interpretaciones contradictorias. Claramente, el respeto a la soberanía nacional y a la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, así como la prohibición del uso de la fuerza fuera de la legítima defensa, chocan con las acciones coercitivas que a menudo serían necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.

No obstante, tal y como acabamos de ver, la responsabilidad de proteger puede justificarse formalmente de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas. Es más, puede afirmarse que el principio en cuestión y los capítulos VI, VII y VIII de la Carta se complementan mutuamente. Así, en situaciones de violaciones masivas de derechos humanos, que constituyen claramente una amenaza para la paz y seguridad internacionales, a pesar de que ciertos miembros permanentes del Consejo de Seguridad se muestren reacios a velar por los derechos humanos en perjuicio de sus intereses, el ejercicio de la responsabilidad de proteger no solo *no** es contrario a la Carta de Naciones Unidas, sino que

³⁹ *Ibíd.*, 14.

⁴⁰ WOODWARD et al., op. cit., 22-23.

resulta imperativo para su cumplimiento. Dicho de otro modo, siguiendo un razonamiento lógico, la aceptación de la responsabilidad de proteger debería suceder en tanto que instrumento que permite el desarrollo pleno del capítulo VII. Este razonamiento también funciona en sentido inverso: podemos afirmar que la competencia del Consejo de Seguridad de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales constituye la base para el desarrollo de la responsabilidad de proteger. Además, el capítulo VIII aporta a la ONU, que carece de un ejército propio capaz de llevar a cabo labores que no sean de carácter humanitario, la posibilidad de contar con los medios necesarios para el ejercicio del principio en cuestión. Por su parte, el capítulo VI establece que el uso de la fuerza en el marco de dicha doctrina debe ser concebido como último recurso para la protección de la población civil, tal y como se prevé también en el marco de la dimensión reactiva de la responsabilidad de proteger. Veamos ahora cómo la aplicación de esta lógica definió la postura adoptada por Naciones Unidas ante la crisis libia de 2011, convirtiéndola en la primera intervención basada en la responsabilidad de proteger⁴¹.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL CASO LIBIO. LA RESOLUCIÓN 1973 (2011) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

La Resolución 1973 (2011) fue promovida por Francia, Reino Unido y Líbano. En la votación hubo diez votos favorables y cinco abstenciones, a saber, las de Alemania, Brasil, India, Rusia y China⁴². Para actuar a través de una resolución de fondo, el Consejo de Seguridad requiere nueve votos a favor, entre los que han de figurar los cinco no negativos de los miembros permanentes. Así, las abstenciones de Rusia y China, países con derecho a veto, permitieron que la intervención fuera aprobada.

Se permitió el uso de la fuerza desde el aire y el mar, excluyendo la ocupación por tierra del territorio libio, lo cual, entre otras cosas, dificultó la identificación de objetivos móviles. Por otro lado, la falta de un ejército propio de Naciones Unidas supuso que la intervención fuera llevada a cabo por una coalición ad-hoc, que algunos analistas señalan no estaba habituada a trabajar junta⁴³. Aún así, la Resolución 1973 (2011) constituye un caso paradigmático por ser la primera autorización de una intervención militar inspirada en el principio doctrinal de la responsabilidad de proteger.

*La cursiva es del autor.

⁴¹ BORQUE LAFUENTE, op. cit., 8.

⁴² PALACIÁN DE INZA, op. cit., 5.

⁴³ WOODWARD et al., op. cit., 23.

La aplicación conjunta de la responsabilidad de proteger y de la Carta de Naciones Unidas en el caso libio

La Resolución 1973 (2011) comienza «condenando» la violación sistemática de los derechos humanos en Libia, así como la violación de obligaciones de Derecho Internacional Humanitario contenidas en la Resolución 1738 (2006), que se centra en la protección de los periodistas en situaciones de conflicto⁴⁴. Establece que dichas violaciones «pueden constituir crímenes de lesa humanidad», y reafirma el compromiso del Consejo de Seguridad con la soberanía y la integridad territorial de Libia. Encuadrando el caso libio en el objetivo de este análisis y en el contexto de los dos apartados anteriores, cabe destacar que esta última afirmación coexiste en la resolución con la mención al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. En virtud de este último, el Consejo de Seguridad:

«*autoriza* a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias (...) 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, y solicita a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad⁴⁵».

Además, en el párrafo inmediatamente posterior a este, el Consejo de Seguridad, teniendo presente la defensa delegada recogida en el capítulo VIII de la Carta, «solicita a los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes que cooperen con otros Estados Miembros en la aplicación del párrafo» anterior⁴⁶.

Por lo tanto, podemos afirmar que la Resolución 1973 (2011) corrobora la idea planteada en el apartado anterior: que los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas son la base que permite el desarrollo de la responsabilidad de proteger por parte del Consejo de Seguridad, y, por extensión, de la comunidad internacional en su conjunto. Asimismo, el principio de la responsabilidad de proteger contribuye al cumplimiento de la Carta de Naciones Unidas, pues permite aplicar las medidas recogidas en el capítulo VII de la misma.

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Los civiles en los conflictos armados*, Consejo de Seguridad 2006. Disponible en http://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2006/thematic_sec.shtml. Fecha de la consulta 05.03.2014.

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1973 (2011)*, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede240511unscres1973_/sede240511unscres1973_es.pdf. Fecha de la consulta 05.03.2014.

⁴⁶ *Ibíd.*

La debilidad del mecanismo universal de protección de los derechos humanos

Cabe comentar también, como medidas importantes adoptadas a través de la Resolución 1973 (2011), el establecimiento de una zona de exclusión aérea «a fin de ayudar a proteger a los civiles». Sin embargo, esta prohibición no afectaba a los vuelos cuyo propósito fuera humanitario. También se decretó la imposición de una congelación de activos y de un embargo de armas. Además, el Consejo de Seguridad, dentro del marco de los Procedimientos Públicos Especiales o Procedimientos 1235 –un mecanismo de protección de derechos humanos de carácter extraconvencional, adoptado por la Resolución 1235 (XLVII) 1967, ECOSOC–, designa en su Resolución 1973 (2011) a un grupo de expertos encargado de llevar a cabo una investigación ad-hoc en Libia y de elaborar un informe que será presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en sesión pública. En base a dicho informe, el Consejo de Derechos Humanos emitirá una resolución⁴⁷. El problema es que dicha resolución no puede tener carácter obligatorio, ya que el Consejo de Derechos Humanos no es un órgano judicial.

Y es que, el mecanismo universal de protección de los derechos humanos deja al individuo en una situación de indefensión con el objetivo de evitar litigios jurídicos entre Estados. Ni los mecanismos de protección de derechos humanos de carácter convencional –es decir, los Pactos Internacionales de 1966 y las convenciones sectoriales sobre Derechos Humanos–, ni los de carácter extraconvencional –como es el procedimiento arriba explicado–, generan sentencias vinculantes para los Estados que no protegen los derechos humanos. Así, a pesar de la reubicación del individuo en el centro del escenario internacional, la estructura organizativa de Naciones Unidas y los mecanismos de protección de derechos humanos introducidos a través de dicha organización no garantizan la primacía de la protección de los derechos humanos sobre los intereses estatales. En este contexto, la adopción de un principio que comporte tanto una dimensión preventiva como una reactiva para permitir el uso legítimo de la fuerza resulta de máxima importancia. De otro modo, no puede materializarse la idea de que la protección de los derechos humanos ha de situarse por encima de la preeminencia estatal con el fin de evitar la comisión de atrocidades.

RECAPITULACIÓN Y REFLEXIONES FINALES. ¿QUÉ PUEDE ESPERARSE EN UN FUTURO?

El presente análisis ha demostrado que la responsabilidad de proteger constituye un concepto de necesaria aplicación para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el cual requiere que la protección de los derechos humanos prevalezca sobre los intereses estatales particulares. Asimismo, los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas permiten la aplicación y el desarrollo de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, el reciente bloqueo por parte de Rusia y China de la propuesta de la Liga Árabe

⁴⁷ *Ibíd.*

para una resolución del Consejo de Seguridad que frene las atrocidades en Siria, siembra dudas sobre la prevalencia de la responsabilidad de proteger frente a los intereses de ciertos Estados con poder decisorio. Algunos de ellos, como Rusia y China, todavía se apoyan en el principio de no injerencia y en la prohibición del uso de la fuerza para reafirmar la preeminencia estatal en el escenario internacional.

La ONU es una organización integrada por 193 Estados. El hecho de que uno o dos tengan la capacidad de paralizar una resolución respaldada por la inmensa mayoría, pone de manifiesto la necesidad de reformar la estructura organizativa de las Naciones Unidas para adaptarla al contexto internacional actual. El diseño del Consejo de Seguridad, que data de la Segunda Guerra Mundial, no se corresponde con los importantes cambios geopolíticos, geoestratégicos y geoeconómicos que han transformado las relaciones de poder en el mundo, ni con la trascendencia alcanzada por las organizaciones internacionales como instrumento de cooperación⁴⁸. La nueva concepción de la soberanía estatal a la que se refirió Kofi Annan en 1999, derivada de la humanización del derecho internacional tras las atrocidades cometidas durante el siglo XX, supone la preeminencia del individuo en la esfera internacional. Esto requiere garantizar la protección de los derechos humanos por encima de cualquier otro principio o interés.

Lo más probable es que la lógica reticencia de los miembros permanentes del Consejo a reformar la composición del mismo, así como a adoptar un enfoque que priorice sistemáticamente el respeto de los derechos humanos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, siga vigente. Al mismo tiempo, la reubicación del individuo en el centro del escenario internacional es una realidad cada vez más incontestable, con la que la responsabilidad de proteger se complementa a la perfección. Además, la responsabilidad de proteger garantiza el cumplimiento de la Carta de Naciones Unidas. No obstante, este principio solo podrá convertirse en el elemento rector de la postura adoptada por la ONU ante los conflictos internos en la medida en que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estén dispuestos a renunciar a cualquier interés de otra índole.

Del mismo modo que Kofi Annan a finales de los 90, el nuevo Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, se ha mostrado decidido a promover la implementación de la responsabilidad de proteger. En su informe de 2009, «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», detalló las responsabilidades individuales de los Estados y de la comunidad internacional, y subrayó la importancia de la reacción rápida. Esta actitud de Naciones Unidas hizo posible, el 18 de marzo de 2011, la primera intervención militar de la Historia en un conflicto interno bajo el mando de la ONU, en lo que se conoce como la Operación Odisea al Amanecer. Trece días después del inicio de las operaciones militares, el mando pasó de EEUU a la OTAN, y la operación pasó a denominarse Operación Protector Unificado. Dicha intervención tiene una profunda importancia para el desarrollo de la responsabilidad

⁴⁸ PALACIÁN DE INZA, op. cit., 7.

de proteger, ya que constituyó el compromiso colectivo de la comunidad internacional de frenar los crímenes perpetrados por parte del gobierno libio contra su población⁴⁹. No obstante, y a pesar de que la intervención armada es una opción que no puede descartarse ante violaciones masivas de los derechos humanos⁵⁰, la operación libia fue posible gracias a un único motivo: China y Rusia se abstuvieron porque no juzgaron que los intereses en juego fueran demasiado importantes. Por lo tanto, la responsabilidad de proteger se ve, dada su naturaleza doctrinal, subordinada a los deseos de los Estados que aún gozan del máximo poder en el escenario internacional.

i

*Berta Zabaleta Catón***Estudiante en prácticas en el IEEE**Doble Grado en Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación**Universidad Pontificia Comillas*

⁴⁹ WOODWARD et al., op. cit., 22-23.

⁵⁰ *Ibíd.*

BIBLIOGRAFÍA

ANNAN Kofi, Cumbre Mundial 2005, disponible en

<http://www.un.org/spanish/summit2005/>. Fecha de la consulta 05.03.2014.

BORQUE LAFUENTE Emilio, «La responsabilidad de proteger», *Revista Ejército*, Nº 870, Octubre 2013, p. 8-15.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» -2004, 17 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.cries.org/?p=129>. Fecha de la consulta 05.03.2014.

ESPÓSITO Carlos, *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*, Madrid, FRIDE, junio de 2004, 23 p.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0002>. Fecha de la consulta 05.03.2014, 27 p.

Organización de las Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, Nueva York, Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14-16 de septiembre de 2005, disponible en http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html. Fecha de la consulta 05.03.2014.

Organización de las Naciones Unidas, *Los civiles en los conflictos armados*, Consejo de Seguridad 2006, disponible en http://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2006/thematic_sec.shtml. Fecha de la consulta 05.03.2014.

Organización de las Naciones Unidas – Centro de Información (México, Cuba y República Dominicana), *Reforma de la ONU en materia de operaciones de paz*, disponible en http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/reforma_pk.htm. Fecha de la consulta 05.03.2014.

Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1674 (2006), Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 5430ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2006, disponible en [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resolución%201674%20\(2006\)_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resolución%201674%20(2006)_ESP.pdf). Fecha de la consulta 27.11.2013.

Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1973 (2011), Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede240511unscres1973_/sede240511unscres1973_es.pdf. Fecha de la consulta 05.03.2014.

Berta Zabaleta Catón

PALACIÁN DE INZA Blanca, *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), septiembre de 2012, 8 p.

WOODWARD Margareth H. y MORRISON Philip G., "The Libya Test Case", *Joint Force Quarterly*, Nº 71, 4th Quarter 2013, p. 21-24.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.